



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

PRIORISER LE COURT TERME AU DÉTRIMENT DU LONG TERME : LES CONTRAINTES SUR LA MARGE DE MANŒUVRE FISCALE ET LES INVESTISSEMENTS FUTURS

Cahier de recherche 2018/12

OLIVIER JACQUES

OCTOBRE 2018

Prioriser le court terme au détriment du long terme

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité.

Pour plus de détails sur la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Olivier Jacques est boursier de la Chaire en fiscalité et en finances publiques, il est présentement doctorant à l'Université McGill au département de science politique.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Gabriel Borduas, Antoine Genest-Grégoire, Luc Godbout, Lukas Haffert, Lyne Latulippe et Geneviève Tellier ainsi que les participants à la conférence des européenistes du Council of European Studies à Chicago ainsi qu'à la Société québécoise de science politique à Ottawa pour des commentaires sur des versions précédentes de l'article. L'auteur remercie la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques (CFFP) de l'Université de Sherbrooke pour son soutien financier.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
Téléphone : 819 821-8000, poste 63220
Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

RÉSUMÉ

Alors que les dépenses sociales publiques augmentent à travers le temps, les revenus générés par la taxation tendent à se stabiliser dans les pays occidentaux depuis la fin des années 80. La transition vers une société post-industrielle ainsi que le vieillissement de la population augmentent la demande pour la couverture publique des risques sociaux, mais la concurrence fiscale limite la capacité des gouvernements d'accroître les revenus tirés sur certains types de taxes. Comment les gouvernements réagissent-ils à ces pressions contraires sur les finances publiques? Ce cahier de recherche introduit le concept de marge de manœuvre fiscale qui est mesurée en soustrayant les dépenses sociales publiques et le service des intérêts de la dette publique des prélèvements obligatoires générés par la taxation. Alors que les revenus se stabilisent et que les dépenses sociales augmentent, la marge de manœuvre fiscale des gouvernements se contracte : les États sont de moins en moins en mesure de financer d'autres missions de l'État que les dépenses sociales, particulièrement celles qui offrent surtout des bénéfices à long terme plutôt qu'à court terme. L'analyse empirique des choix fiscaux de 22 pays de l'OCDE de 1980 à 2015 suggère que les variations dans la marge de manœuvre fiscale soient corrélées avec les investissements publics en capital physique, la dette publique et le niveau de dépenses sociales privées.

Ces choix traduisent un biais de court terme dans la prise de décision gouvernementale : lorsque les gouvernements choisissent de répondre aux demandes à court terme de leurs citoyens en augmentant les dépenses sociales sans accroître leur fardeau fiscal, les gouvernements tendent à délaisser les investissements à plus long terme dans le capital public physique et à augmenter leur dette publique. Ce cahier de recherche n'observe toutefois pas de relation entre la marge de manœuvre fiscale et les dépenses publiques en éducation ou en recherche et développement, deux autres types d'investissements futurs. De plus, lorsque la marge de manœuvre fiscale s'amenuise, les dépenses sociales privées tendent à augmenter.

TABLE DES MATIÈRES

1. Mise en contexte	1
2. L'évolution des revenus et des dépenses.....	4
2.1 La stabilité des revenus : une tendance lourde.....	4
2.2 Des besoins sociaux qui augmentent	7
3. La marge de manœuvre fiscale et son impact	12
3.1 La diminution de la marge de manœuvre fiscale	12
3.2 La méthode et les résultats	18
4. Les cas du Québec et du Canada.....	22
Conclusion.....	28
Bibliographie	30
Annexe 1 Lexique	35
Annexe 2 Méthodologie	37

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Évolution des taux de prélèvements obligatoires	4
Graphique 2	Stabilisation des taux de prélèvements obligatoires à différents niveaux	5
Graphique 3	Évolution des pressions post-industrielles	10
Graphique 4	Évolution des dépenses sociales	11
Graphique 5	Évolution de la marge de manœuvre fiscale	13
Graphique 6	Évolution des variables principales 1980-2013	17
Graphique 7	Taux de prélèvements obligatoires, Québec et Canada	22
Graphique 8	Évolution des variables principales au Canada	24
Graphique 9	Dette publique et marge de manœuvre fiscale, Canada	25
Graphique 10	Évolution de la marge de manœuvre fiscale et des investissements futurs	26
Graphique A1	Mesure alternative : Taux de taxation moyen	39
Graphique A2	Mesure alternative : « average tax wedge »	39
Graphique A3	Marge de manœuvre fiscale par pays	40
Graphique A4	Démographie et éducation	41

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Modèles de correction d'erreur	19
Tableau 2	Synthèse des résultats	21
Tableau A1	Lexique et référence des données	35
Tableau A2	Statistiques descriptives des variables utilisées dans l'analyse quantitative	38

1. MISE EN CONTEXTE

Ce cahier de recherche aborde une tension fondamentale qui afflige les finances publiques des pays occidentaux. D'une part, la transition vers une société post-industrielle et le vieillissement de la population créent une pression haussière sur le niveau de dépenses sociales¹. D'autre part, le niveau de taxation par rapport au PIB se stabilise ou décline dans une majorité de pays occidentaux. Ces pressions entraînent une diminution de la marge de manœuvre fiscale : après avoir financé les dépenses sociales, les gouvernements ont de moins en moins de marge de manœuvre pour investir dans d'autres types de politiques publiques, surtout s'ils n'augmentent pas leurs revenus.

Dès lors, plusieurs questions émergent. Comment les États ajustent-ils leurs finances publiques face à ces pressions contradictoires? Quels sont les postes de dépenses qui souffrent le plus de cette contraction de la marge de manœuvre fiscale? Est-ce que les gouvernements utilisent des politiques alternatives aux hausses d'impôts (comme la tarification des services publics²) ou aux dépenses sociales publiques (comme des dépenses sociales privées³)?

L'analyse de ce cahier de recherche propose que les choix des gouvernements soient contraints par des pressions structurelles et par une dynamique politique qui les incitent à faire des choix bénéfiques à court terme plutôt que des investissements publics surtout pertinents à long terme. Ainsi, les gouvernements sont incités à augmenter les dépenses sociales en vue de répondre à des besoins sociaux immédiats et à limiter les hausses de taxes et d'impôts pour plaire aux électeurs. En conséquence, il se produit une diminution à travers le temps de la marge de manœuvre fiscale des gouvernements, qui est mesurée en soustrayant des taux de prélèvements obligatoires⁴ les dépenses sociales publiques et les intérêts sur le service de la dette publique. Ce cahier de recherche a pour objectif d'analyser les impacts potentiels des changements dans la marge de manœuvre fiscale et de vérifier si une diminution de la marge de manœuvre fiscale est

¹ Toutes les définitions pertinentes sont présentées en annexe 1. Les dépenses sociales publiques incluent les dépenses de l'ensemble des gouvernements d'un pays (incluant les gouvernements centraux, locaux et régionaux) en santé, politique familiale, en assurance chômage, en politiques de formation de la main-d'œuvre, en logement social, en régimes de retraite, en pensions d'invalidité et de prestations en cas de décès du partenaire. Cette définition est celle utilisée par l'OCDE et inclut tant les transferts que les services publics.

² Les tarifs des services publics incluent tous les paiements faits en échange d'un service public. Ils doivent être distingués des taxes qui ne sont pas payées directement en échange d'un service public (voir note 4).

³ Incluent les dépenses sociales privées volontaires et obligatoires qui visent une couverture privée des risques sociaux. Les dépenses individuelles en retraites et en santé sont les principaux postes de dépenses sociales privées.

⁴ Ce sont les versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur public qui sont sans contrepartie directe et résultent d'un processus collectif plutôt que d'une décision volontaire des agents économiques.

associée à une augmentation de la dette publique⁵ ainsi qu'à des coupures dans l'investissement public en capital physique (mesuré par la formation brute de capital fixe)⁶, en éducation⁷ en recherche et développement⁸.

La section 2.1 de ce cahier de recherche présente l'évolution des revenus fiscaux et des dépenses sociales des pays occidentaux de 1965 à 2015 pour les revenus et de 1980 à 2015 pour les dépenses. Cette section montre qu'en moyenne, dans les pays analysés, les revenus fiscaux se sont stabilisés en proportion du PIB à partir du début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, et ce, peu importe la mesure de la pression fiscale utilisée. Dans un second temps, la section présente les dynamiques sociales qui expliquent la hausse des dépenses sociales publiques dans les pays occidentaux. D'une part, la population vieillit, ce qui exerce une pression à la hausse tant sur les régimes de retraite que sur les dépenses de santé. D'autre part, les sociétés occidentales ont vécu une transition post-industrielle, ce qui a entraîné l'émergence de nouveaux risques sociaux liés aux changements des modes de vies des citoyens. Des changements liés à la transition vers une société post-industrielle, dont l'instabilité matrimoniale, la participation massive des femmes au marché du travail, la tertiarisation de l'économie et la montée de l'emploi atypique, peuvent générer des risques sociaux créant ainsi une demande pour réorienter les priorités de l'État vers de nouveaux domaines, tels que les services de garde d'enfants par exemple. En conséquence, la section 2.2 de ce cahier de recherche expose l'augmentation des dépenses sociales dans les pays occidentaux depuis 1980.

La principale contribution empirique de ce cahier de recherche est présentée dans la section 3. Alors que les revenus se stabilisent en proportion du PIB et que les dépenses sociales augmentent, la marge de manœuvre fiscale des gouvernements se contracte : les États sont de moins en moins en mesure de financer d'autres missions de l'État que les dépenses sociales, particulièrement celles qui offrent surtout des bénéfices à long terme plutôt qu'à court terme. Cette section explore alors les conséquences de cette contraction de la marge de manœuvre fiscale des États en vérifiant si des changements dans la marge de manœuvre fiscale sont corrélés à des changements dans des politiques publiques d'intérêt. On observe une corrélation entre une diminution de la marge de manœuvre fiscale et une diminution des investissements publics en

⁵ Mesurée par la dette brute des gouvernements.

⁶ La formation brute de capital fixe est une mesure d'investissement public communément utilisée (Breunig et Busemeyer 2011; Keman 2010) qui englobe l'investissement public en infrastructures, dans l'achat de nouveau capital physique (comme de l'équipement dans les hôpitaux) et les dépenses pour la maintenance du capital physique existant.

⁷ Les dépenses publiques en éducation sont les dépenses courantes en immobilisations au titre de l'éducation et comprennent les dépenses relatives aux établissements d'enseignement et à l'administration de l'éducation ainsi que les subventions publiques aux entités privées (individuelles ou institutionnelles).

⁸ Mesurée par la dépense intérieure en recherche et développement financée par l'État.

capital physique, ainsi qu'avec une augmentation de la dette publique. Cette section présente aussi les relations entre la marge de manœuvre fiscale et des politiques publiques qui servent de substituts aux hausses de taxes (la tarification des services publics) et aux dépenses sociales publiques (les dépenses sociales privées). On observe qu'une diminution de la marge de manœuvre fiscale est associée à une hausse des dépenses sociales privées, mais pas à un changement dans la tarification des services publics.

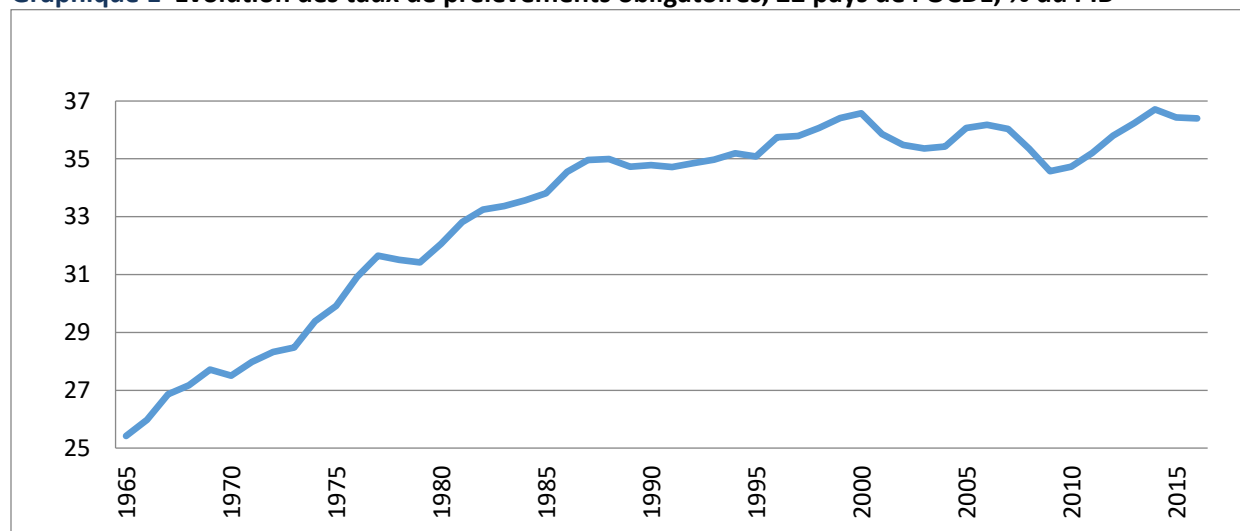
Ensuite, la section 4 présente en détail l'évolution au Canada et au Québec des principales variables analysées dans ce cahier de recherche. Cette section permet d'illustrer que les relations statistiques observées au niveau macro entre les pays occidentaux sont aussi présentes au niveau micro, à l'intérieur d'un cas particulier. Finalement, la section 5 conclut en discutant brièvement des conséquences des résultats sur l'équité intergénérationnelle en proposant des pistes de recherche futures.

2. L'ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES

2.1 LA STABILITÉ DES REVENUS : UNE TENDANCE LOURDE

On peut distinguer deux phases principales dans l'évolution des taux de prélèvements obligatoires. Celles-ci concordent avec la phase d'expansion de l'État-providence (de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 80) et celle de la maturation ou du désengagement de l'État-providence (depuis les années 80). Le graphique 1 montre que dans les 22 pays occidentaux sélectionnés, les revenus fiscaux étaient en hausse rapide à partir de 1965, année à partir de laquelle les données de l'OCDE sont disponibles, jusqu'à la fin des années 80. Depuis, les taux de prélèvements obligatoires⁹ des pays de l'OCDE se maintiennent en moyenne autour de 35 à 36 % du PIB. Depuis la fin de la crise financière, il y a toutefois une tendance générale d'augmentation des revenus alors que presque tous les pays de l'OCDE ont augmenté leur taux de prélèvements obligatoires de 2010 à 2015 (Bloch et al. 2016).

Graphique 1 Évolution des taux de prélèvements obligatoires, 22 pays de l'OCDE, % du PIB



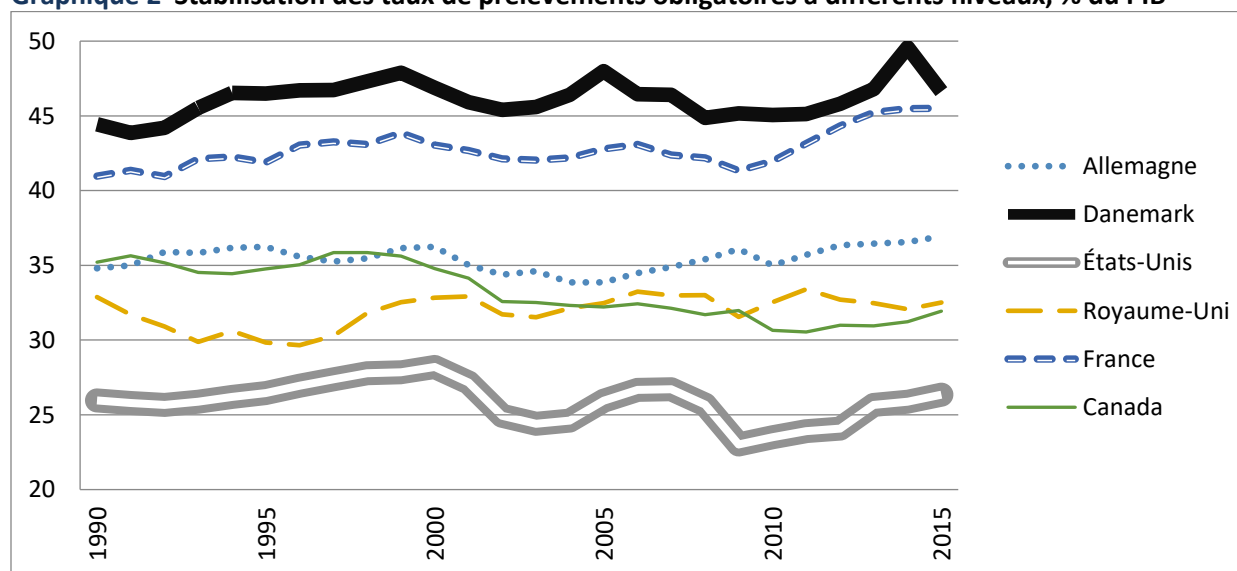
Source : OCDE 2018, Statistiques des recettes publiques.

Il est intéressant de constater que l'on n'assiste pas à une convergence des niveaux de taux de prélèvements obligatoires des États : les principales démocraties développées ont presque toutes vu leur ratio de revenus fiscaux en proportion du PIB se stabiliser, peu importe leur niveau de revenu. Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires du Danemark, parmi les plus élevés au monde, étaient de 46,6 % du PIB en 1987, le même chiffre qu'en 2015. De la même manière, les États-Unis, un des pays avec les prélèvements obligatoires les plus faibles dans l'OCDE, maintiennent un taux comparable pendant la même période, passant de 25,6 % en 1987 à 26,4 %

⁹ Les taux de prélèvements obligatoires sont des versements obligatoires au trésor public sans contrepartie directe, ils excluent donc les tarifs des services publics.

en 2015. La même stabilisation prévaut pour un pays de milieu de peloton, comme l'Allemagne, dont le taux de prélèvements obligatoires passe de 36,3 % en 1987 à 36,9 % en 2015. Le graphique 2 présente l'évolution des taux de prélèvements obligatoires de pays qui se stabilisent en proportion du PIB à des niveaux très variés de revenus, suggérant que cette stabilisation n'est pas limitée aux pays à hauts revenus, mais est plutôt un phénomène répandu dans l'ensemble des démocraties occidentales. On observe certes des variations à travers le temps, mais la tendance générale est à la stabilisation, malgré une hausse de 2 points en France par exemple et une baisse de 3.5 points au Canada.

Graphique 2 Stabilisation des taux de prélèvements obligatoires à différents niveaux, % du PIB



Source : OCDE 2018, Statistiques des recettes publiques.

Il existe quelques exceptions notoires : des pays dont le taux de prélèvements obligatoires augmente comme les pays d'Europe du Sud et la Finlande (de 38 % à 44 % du PIB chez cette dernière) et d'autres, comme la Suède (de 49 % à 43,3 %) et les Pays-Bas (de 42,7 % à 37,8 %) dont le taux de prélèvements obligatoires diminue significativement de la fin des années 80 à 2015. Tous les pays d'Europe du Sud ont vu leurs revenus augmenter considérablement, la moyenne des taux de prélèvements obligatoires de la Grèce, de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie passant de 28,6 % en 1987¹⁰, à 37,1 % en 2015. Excepté l'Italie, les pays d'Europe du Sud sont devenus des démocraties plus tardivement, la transition démocratique libérant des demandes en dépenses sociales réfrénées sous les dictatures. De plus, leur État-providence est parvenu à maturité beaucoup plus tard, entraînant le développement tardif des coûts de plusieurs régimes de retraites et d'assurance sociale (Esping-Andersen 1990, 81; Katrougalos et

¹⁰ Il s'agit de l'année à partir de laquelle les taux de prélèvements obligatoires cessent d'augmenter en moyenne dans les 22 pays analysés.

Lavaridis 2003). Le cas des pays d'Europe du Sud révèle que les États-providence matures sont plus prompts à la stabilité du ratio de revenus en proportion du PIB. En effet, si on exclut les pays d'Europe du Sud de la moyenne, on observe une légère baisse des revenus fiscaux dans la moyenne des 19 autres pays analysés (de 36,8 % à 36,2 % de 1987 à 2015).

La stabilité du ratio de revenus en proportion du PIB des niveaux de revenus ne dépend pas de la mesure utilisée, puisqu'une situation très similaire s'observe avec deux mesures différentes (voir graphiques A1 et A2 en annexe). En effet, la même stabilité à partir des années 90 est observée avec les taux d'imposition effectifs moyens (McDaniel 2016), ainsi qu'avec les « *average tax wedges*¹¹ » développés par l'OCDE dans sa série *Taxing wages* (OCDE 2017)¹². En bref, on observe une tendance générale de stabilité du ratio de revenus en proportion du PIB des démocraties avancées lorsque leur État-providence parvient à maturité. Toutefois, cette stabilité se produit à des niveaux variés de revenus dans différents pays, on n'assiste donc pas à une course vers le bas des revenus fiscaux ni à un nivellement vers le milieu.

La concurrence fiscale entre les États peut certainement être évoquée pour comprendre la stabilité du ratio de revenus en proportion du PIB des États occidentaux. Tout d'abord, la fin de l'augmentation du ratio de revenus en proportion du PIB coïncide avec la réforme fiscale américaine de 1986 qui a réduit considérablement l'imposition des corporations américaines et a amplifié la concurrence fiscale entre les États (Genschel 2002; Swank 2006; 2016). La concurrence fiscale exerce une pression particulièrement importante sur l'imposition des facteurs les plus mobiles, tels que l'imposition des corporations. À cause de cette concurrence fiscale, les gouvernements deviennent plus conscients des fuites de capitaux qu'une hausse des impôts pourrait créer (Steinmo 2003).

La littérature sur la concurrence fiscale néglige l'analyse de son impact sur les cotisations de sécurité sociale. Dans une économie sujette à la concurrence fiscale, les cotisations sociales, surtout celles payées par les employeurs, augmentent les coûts du travail, et sont associées à une plus faible création d'emploi, particulièrement dans le secteur des services (Kenworthy 2008; Kemmerling 2009). Dans les dernières décennies, les gouvernements européens, qui ont traditionnellement financé leurs nouvelles dépenses sociales avec des cotisations sociales, sont progressivement devenus conscients de l'impact des cotisations sociales sur leur compétitivité (Manow 2009) et ont plutôt misé sur des taxes à la consommation et des impôts sur le revenu pour financer de nouvelles dépenses (Zemmour 2012). En effet, la part des cotisations sociales dans la taxation des 22 pays analysés tend à se stabiliser depuis la fin des années 70, alors qu'elle était auparavant en pleine croissance.

¹¹ L'OCDE le traduit par : « *taux moyen du coin fiscal* ».

¹² Voir tableau A1 pour une définition de ces mesures fiscales alternatives.

Or, les cotisations sociales génèrent une dynamique politique particulière : contrairement aux autres types de taxes, elles sont directement liées aux prestations sociales qu'elles financent (comme les cotisations à la Régie des Rentes du Québec par exemple), ce qui les rend plus populaires que d'autres types de taxes (Martin et Gabay 2017). Les citoyens ont l'impression qu'ils paient des cotisations sociales pour une sorte d'assurance personnelle. À cause de ce lien direct entre financement et prestation, il est politiquement plus difficile de couper des dépenses sociales financées par cotisations sociales que des dépenses financées par les autres types de taxes, parce que cela implique de diminuer des transferts pour lesquels les citoyens ont déjà contribué. Dans un récent article sur l'impact politique des situations d'austérité budgétaire, Truchlewski (2018) démontre que dans les États principalement financés par cotisations sociales, les électeurs préfèrent éviter les coupures de prestations sociales en augmentant les cotisations sociales, alors que les électeurs préfèrent une diminution des prestations à une hausse d'impôts dans les États principalement financés par d'autres types de taxes. Ainsi, le financement par cotisation sociale tend à favoriser une hausse des revenus et des dépenses. On peut penser que la difficulté de financer de nouvelles dépenses par cotisations sociales dans un contexte de concurrence fiscale nuit à la capacité des États d'augmenter leurs revenus.

En bref, la concurrence fiscale restreint le recours à certaines formes de taxation, notamment l'impôt sur les corporations et les cotisations sociales. Or, ces formes d'imposition sont les plus populaires : les citoyens approuvent généralement une augmentation d'impôt sur les plus riches et sur les corporations (Barnes 2015) et apprécient les cotisations sociales qui offrent un lien direct avec une prestation sociale. Ainsi, la concurrence fiscale crée une pression structurelle qui rend plus ardue l'utilisation de certaines taxes qui pourraient autrement faciliter l'augmentation des revenus des États. Ceci peut contribuer à expliquer pourquoi les revenus se stabilisent en proportion du PIB ou déclinent dans la plupart des démocraties avancées.

2.2 DES BESOINS SOCIAUX QUI AUGMENTENT

La seconde partie de la section 2 établit qu'il existe une augmentation des besoins en dépenses sociales. Cet accroissement de la demande ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du niveau de dépenses sociales : certains gouvernements choisissent de ne pas répondre à ces demandes et vont même préférer diminuer les dépenses sociales. Toutefois, l'analyse établit qu'il existe une pression haussière sur le niveau de dépenses et qu'en moyenne, les dépenses sociales des pays occidentaux ont considérablement augmenté depuis le début des années 1980. Alors que les risques sociaux associés à la société industrielle nécessitent toujours une couverture étatique onéreuse, de nouveaux risques sociaux apparaissent à la suite de la transition vers une société post-industrielle, ce qui augmente la demande des citoyens pour une protection sociale adéquate. Bien que le phénomène de pression haussière sur les dépenses

sociales ait été documenté ailleurs (Pierson 2011; Zohlnhöfer et al. 2016) il demeure important d'établir qu'il s'agit d'un phénomène basé sur des transformations sociales structurelles auxquelles tous les gouvernements occidentaux font face. Si les gouvernements répondent à ces pressions, ils devront choisir entre une diminution des investissements publics autres que les dépenses sociales ou une augmentation des taxes ou de la dette publique.

On peut concevoir l'État-providence comme un mécanisme assurantiel visant à couvrir les risques sociaux qui affligent le niveau de revenu et la santé des citoyens. Ces risques créent une demande assurantielle et les citoyens tendent à se tourner vers l'État pour prévenir ces risques (Brooks et Manza 2007; Rehm 2016). Si l'incidence de ces risques est relativement bien répartie à travers les différentes couches de la population, comme c'est le cas pour le vieillissement et la maladie par exemple, peu de partis politiques osent procéder à un désengagement majeur de l'État-providence dans ces domaines (Jensen 2014; Rehm 2016). Selon cette logique, les États-providence résistent à travers le temps parce qu'ils répondent aux demandes des citoyens (Brooks et Manza 2007; Rehm 2011). Dans la même veine, les politiques sociales créent un effet de rétroaction : les prestataires et les groupes d'intérêts qui dépendent de ces programmes les défendent contre des coupures qu'un gouvernement voudrait implanter (Campbell 2002; Pierson 2001).

L'État-providence d'après-guerre a été construit pour faire face aux risques sociaux associés à la société industrielle, tels que la maladie, le chômage, la vieillesse et les accidents de travail. La couverture de ces risques pour les employés industriels, généralement des hommes, a été assez bien assurée dans les pays d'Europe de l'Ouest et de Scandinavie (Bonoli 2007; Esping-Andersen 1999). Ainsi, presque tous les pays occidentaux se sont dotés de régimes de retraite et de système de santé publics et plusieurs se sont dotés de programmes d'assurance-chômage assez généreux. Toutefois, le passage vers une société industrielle s'accompagne d'un rallongement de l'espérance de vie et coïncide avec le vieillissement de la génération des baby-boomers, de sorte qu'on assiste à un vieillissement général de la population dans les sociétés occidentales. À cause du vieillissement de la population, les dépenses sociales en santé et dans les régimes de retraite des pays de l'OCDE tendent à augmenter à travers le temps (voir graphique 4 plus bas) (Tepe et Vanhuysse 2010).

Outre le vieillissement de la population, le passage vers une société post-industrielle a entraîné l'émergence de nouveaux risques sociaux, tels que l'emploi précaire, le chômage de longue durée, la présence accrue de familles monoparentales ou la difficulté de la conciliation travail/famille. Alors que la société industrielle se basait sur des emplois manufacturiers, le secteur des services domine les économies de la société post-industrielle. Le passage vers le secteur des services et la désindustrialisation ont créé un problème de chômage de long terme. Plusieurs travailleurs relativement peu qualifiés du secteur industriel ont perdu leur emploi et ont eu de la difficulté à réintégrer le marché du travail dans le secteur des services (Bonoli 2007;

Iversen et Cusack 2000). De plus, l'essor du commerce international expose certains travailleurs à des délocalisations et à des pressions à la baisse sur leurs salaires, surtout ceux dont l'industrie est directement en compétition avec des produits d'importation (Autor et al. 2013; Colantone et Stanig 2017). Ces travailleurs menacés demandent une protection accrue, ce qui effectue une pression à la hausse sur les dépenses sociales (Autor et al. 2013; Iversen and Cusack 2000; Zohlnhöfer et al. 2016). Finalement, contrairement à la société industrielle, les individus faiblement qualifiés travaillent en grande majorité dans le secteur des services à faible valeur ajoutée, leurs salaires sont donc bas, créant une demande pour des programmes de suppléments de revenus pour travailleurs à faibles revenus.

L'État-providence bâti pour la société industrielle reposait sur un modèle de famille nucléaire où la majorité des femmes ne participait pas au marché du travail et s'occupait de personnes à charge. Le passage vers une société post-industrielle entraîne une augmentation de la participation des femmes au marché du travail, ce qui crée de nouveaux besoins comme la conciliation travail-famille, entraînant une forte demande pour une augmentation des investissements publics en services de garde ou en assurance parentale (Esping-Andersen 1999), des programmes qui n'existaient pratiquement pas avant les années 80 (Bonoli 2013). Finalement, favorisé par l'autonomie accrue des femmes et le déclin de la religiosité, le taux de divorce a augmenté considérablement dans la société post-industrielle (Esping-Andersen 2002). Il y a donc plus de familles monoparentales et celles-ci sont plus susceptibles de vivre dans des situations de pauvreté (Brady et al. 2017), augmentant le risque de pauvreté et la demande pour des dépenses sociales.

Le graphique 3 présente l'évolution des principales sources de pressions haussières sur les dépenses sociales observées dans des sociétés post-industrielles depuis le début des années 1980 dans les 22 pays de l'OCDE analysés.¹³ On observe que le taux d'emploi des femmes suit presque directement l'augmentation de la part des emplois dans le secteur des services. Les deux augmentent considérablement durant la période; le taux d'emploi des femmes passant d'environ 53 % à plus de 71 % de 1980 à 2016 alors que le taux d'emploi dans le secteur des services passe de 54 % à 69 % approximativement. C'est le taux de divorce¹⁴ qui augmente le plus, passant de 28 % à 50 % sur la période, suggérant une augmentation des familles monoparentales.¹⁵ Finalement, il ne semble pas que le taux de chômage de longue durée¹⁶ exerce une pression

¹³ Il faut reconnaître que certains pays, notamment les pays scandinaves, avaient déjà bien entamé leur transition vers une société post-industrielle dès les années 70 (Bonoli 2007).

¹⁴ Le taux de divorce est une approximation, car il a été calculé en divisant le nombre de mariages annuels de chaque pays par le nombre de divorces par année.

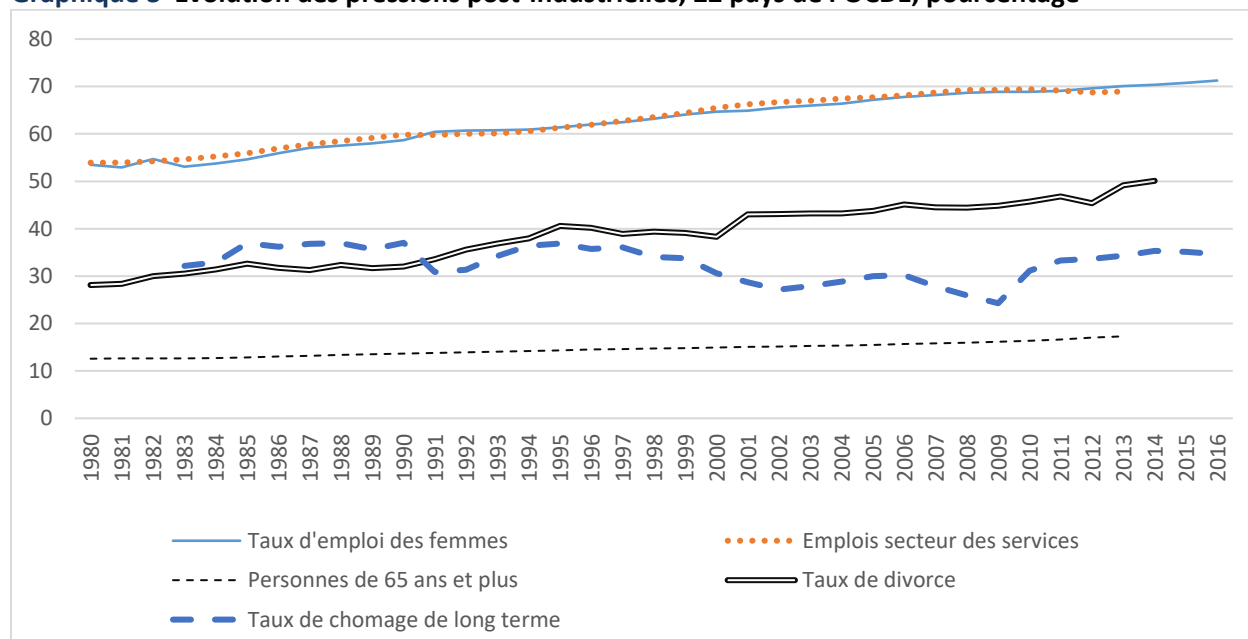
¹⁵ L'OCDE ne fournit pas de données sur la proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales sur une longue période, les données allant au mieux jusqu'à 2000.

¹⁶ Mesuré par le pourcentage de chômeurs qui demeurent sans emplois pour plus d'un an.

Prioriser le court terme au détriment du long terme

additionnelle sur les dépenses publiques puisqu'il se situe à un niveau comparable au début et à la fin de la période analysée. Le taux de chômage de longue durée a toutefois diminué considérablement des années 1980 à 2000 pour augmenter après la crise financière de 2008. Finalement, on observe un vieillissement de la population alors que le taux de personnes âgées de 65 ans et plus passe de 12,63 % à 17,32 % de 1980 à 2013.

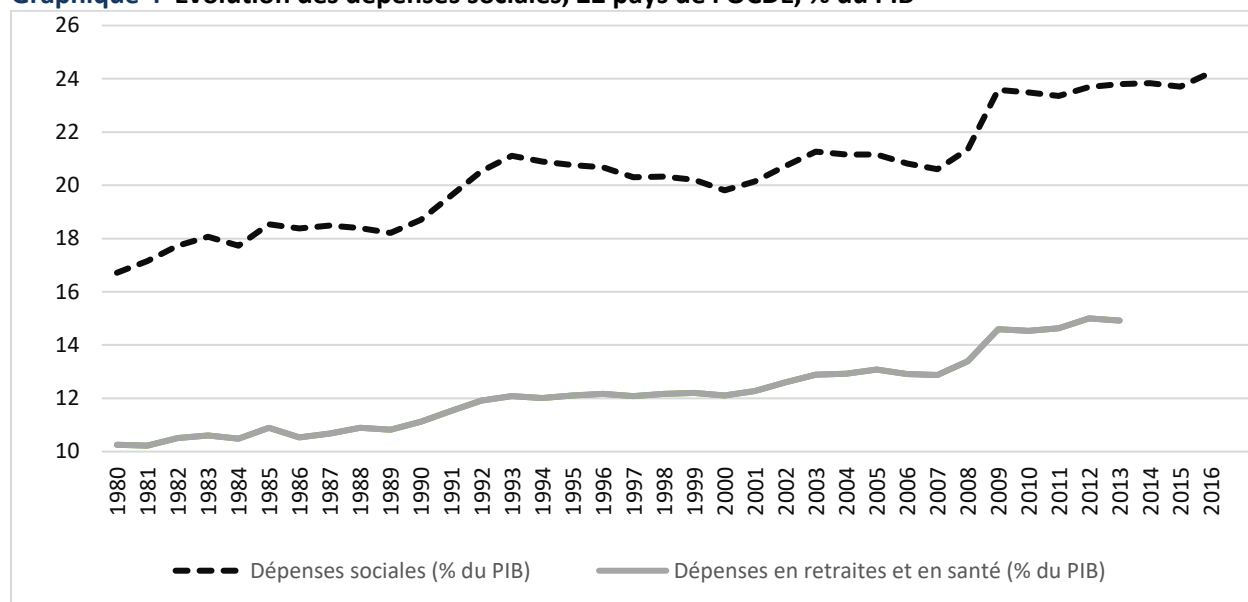
Graphique 3 Évolution des pressions post-industrielles, 22 pays de l'OCDE, pourcentage



Sources : OCDE 2018, Labour Force Statistics; Family Dataset ainsi que Armingeon et al. 2017, Comparative Political Dataset.

Il s'agit de transformations sociales structurelles qui entraînent une augmentation de la demande et des besoins en dépenses sociales. Le graphique 4 présente la hausse des dépenses sociales sur la période : celles-ci passent de 17,1 à 24,2 % du PIB de 1980 à 2016. Selon une étude de Tepe et Vanhuyse (2010), le vieillissement de la population exerce une pression quasi automatique sur le niveau de dépenses en régimes de retraite et en santé, alors que les gouvernements sont moins enclins à créer de nouvelles politiques publiques pour réagir à l'apparition de nouveaux risques sociaux. En effet, le graphique 4 révèle que les dépenses en retraites et en santé suivent la même tendance d'augmentation lente, mais constante que le vieillissement de la population, passant de 10,3 % à 14,9 % du PIB de 1980 à 2013. Les augmentations de dépenses sociales par rapport au PIB sont associées aux principales crises économiques (début 1990, début 2000, 2008); les pertes d'emploi augmentent les dépenses en assurance emploi, alors que le PIB se contracte. Toutefois, les dépenses sociales reviennent rarement à leur niveau d'avant la crise, ce qui suggère qu'il est difficile de diminuer le niveau de dépenses sociales après leur expansion.

Graphique 4 Évolution des dépenses sociales, 22 pays de l'OCDE, % du PIB



Source : OCDE, 2018. Dépenses sociales, données agrégées.

En bref, les graphiques 3 et 4 montrent qu'il existe une augmentation de l'incidence des risques sociaux, tant classiques (vieillesse), que post-industriels, ce qui se reflète par une augmentation soutenue des dépenses sociales en moyenne dans les démocraties occidentales. Il importe toutefois de se garder d'offrir une explication purement structuraliste où les gouvernements n'auraient aucune capacité de faire des choix; les gouvernements peuvent choisir de répondre ou non aux besoins sociaux et certains ont même effectué des coupures massives dans la protection sociale (Korpi et Palme 2003; Rueda 2015; Bonoli et al. 2017). Néanmoins, sans être tout à fait incompressibles, il est difficile pour un gouvernement de réduire de façon drastique ses dépenses sociales. Tel que mentionné plus haut, celles-ci offrent des prestations directes aux citoyens, les rendant populaires et susceptibles d'être défendues par les citoyens (Pierson 2001). Ainsi, bien qu'il demeure possible pour un gouvernement de choisir de diminuer les dépenses sociales, les demandes des citoyens risquent d'inciter les gouvernements à les augmenter, ou à tout le moins, à les maintenir. La prochaine section observe les effets de cette pression haussière produite par les dépenses sociales sur la marge de manœuvre fiscale.

3. LA MARGE DE MANŒUVRE FISCALE ET SON IMPACT

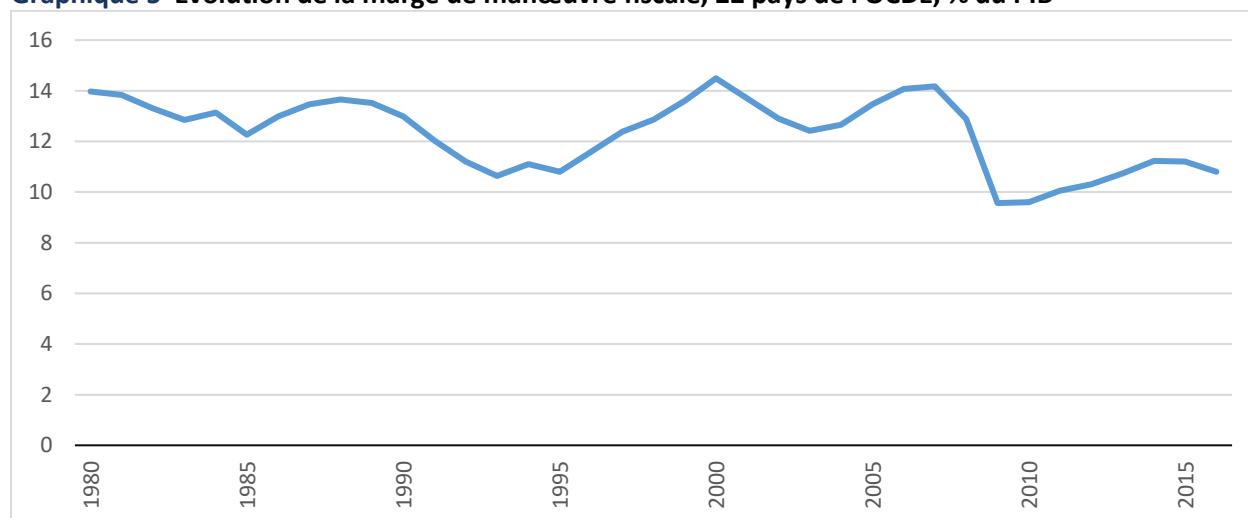
La section précédente a établi que les taux de prélèvements obligatoires des gouvernements occidentaux se stabilisent en proportion du PIB depuis quelques décennies alors que leurs dépenses sociales sont en hausse constante. Cette troisième section révèle que ces pressions contradictoires entraînent une diminution progressive de la marge de manœuvre fiscale des gouvernements. Puis, cette section évalue l'impact des changements dans la marge de manœuvre fiscale sur les choix des gouvernements en matière de politiques publiques. Cette section présente les relations entre des changements dans la marge de manœuvre fiscale et les investissements publics en capital physique et humain, la dette publique et le niveau de dépenses sociales privées.

3.1 LA DIMINUTION DE LA MARGE DE MANŒUVRE FISCALE

La mesure de la marge de manœuvre fiscale vise à refléter les pressions contradictoires entre des revenus fiscaux stabilisés en proportion du PIB et des dépenses sociales en hausse. La marge de manœuvre fiscale est présentée en relation avec le PIB d'un pays et est mesurée en soustrayant les dépenses sociales et les intérêts sur le service de la dette publique des prélèvements obligatoires. Les intérêts sur le service de la dette sont ajoutés au dénominateur, car ils représentent une dépense obligatoire pour les États contemporains et participent à une diminution de la marge de manœuvre fiscale : la capacité des gouvernements de financer d'autres politiques que les dépenses sociales est directement reliée au coût des intérêts qu'ils doivent défrayer (Streeck 2014).

Le graphique 5 présente le déclin de la marge de manœuvre fiscale depuis 1980, alors qu'elle passe de 14 % à 10,8 % du PIB en moyenne (voir le graphique A3 dans l'annexe pour observer des variations importantes entre les pays). Il faut rappeler que la marge de manœuvre fiscale est calculée en termes de pourcentage du PIB; le déclin serait encore plus important si elle était calculée en proportion des budgets publics qui représentent entre 25 et 50 % du PIB selon les pays. La marge de manœuvre fiscale tend à diminuer après une crise économique alors que les dépenses sociales augmentent. Ce déclin fut particulièrement net après la crise financière de 2008, avec une baisse de 4 points en moyenne. En 2007, les 22 pays analysés avaient en moyenne la même marge de manœuvre fiscale qu'en 1980.

Graphique 5 Évolution de la marge de manœuvre fiscale, 22 pays de l'OCDE, % du PIB



Sources : OCDE 2018. Statistiques des recettes publiques; dépenses sociales, données agrégées et Armingeon et al. 2017. Comparative Political Dataset.

3.1.1. Choix de court terme et de long terme

En théorie, on pourrait s'attendre à ce que la diminution de la marge de manœuvre des États ait un impact sur deux types de politiques publiques particulières : celles qui touchent l'investissement gouvernemental dans le futur de leur société et celles qui servent de substituts aux choix politiques qui conduiraient à une augmentation de la marge de manœuvre fiscale.

Les dépenses sociales offrent des bénéfices immédiats aux citoyens alors que la taxation diminue directement leur revenu disponible. En comparaison, l'investissement futur implique un arbitrage entre le court terme et le long terme : le gouvernement doit mettre de côté des avantages à court terme pour les électeurs en vue d'implanter des politiques qui seront principalement avantageuses à long terme (Jacobs 2011). Ce cahier de recherche se concentre sur quatre types d'investissements publics dans le futur :

- La formation brute de capital fixe;
- La recherche et le développement;
- Les dépenses en éducation;
- L'atteinte d'un niveau soutenable de la dette publique.

Ces investissements permettent aux gouvernements d'augmenter le capital physique ou humain de leur société à long terme et/ou de s'assurer de la viabilité financière future de l'État. Bien que toutes ces politiques publiques offrent aussi certains avantages à court terme, la majeure partie des avantages de ces politiques publiques se réalise à long terme : l'augmentation du capital

Prioriser le court terme au détriment du long terme

physique et humain, les innovations créées par la recherche et développement ainsi que la viabilité fiscale de l'État jettent les bases de la croissance économique future des sociétés.

Trois raisons théoriques expliquent pourquoi il est difficile pour les démocraties de prioriser les investissements futurs plutôt que d'implanter des baisses d'impôts et/ou d'augmenter les dépenses sociales.

Premièrement, il existe une logique de vote rétrospectif : en théorie, les électeurs récompensent les gouvernements qui maximisent la consommation présente (notamment à travers les transferts sociaux) et minimisent le niveau de taxation avant une élection. Selon cette logique, les électeurs puniraient les gouvernements qui priorisent les investissements futurs parce qu'ils impliquent ou bien des taxes plus élevées, ou bien une diminution de la consommation présente. Gupta et al. (2016) démontrent d'ailleurs que les gouvernements ont tendance à diminuer les investissements en formation brute de capital fixe tout juste avant une élection pour prioriser la consommation courante ou des baisses de taxes et d'impôts.

Deuxièmement, un parti politique au pouvoir ne peut prévoir s'il pourra profiter des avantages encourus par un investissement futur, car il ne peut être certain de rester au gouvernement après la prochaine élection. Il lui est aussi impossible de savoir si le prochain gouvernement ne décidera pas d'abandonner l'investissement prévu (Jacobs 2016; Lindvall 2017). Ceci diminue les incitatifs des gouvernements à choisir un investissement futur, plutôt que de privilégier des politiques qui offrent des bénéfices immédiats, comme des dépenses de consommation courante ou des diminutions d'impôts.

Troisièmement, les avantages offerts par les dépenses sociales (ainsi que le coût de la taxation) sont très visibles et sont concentrés sur des groupes influents, alors que les investissements futurs sont moins visibles et offrent des avantages diffus qui n'offrent pas nécessairement de bénéfices directs à des groupes organisés. Les groupes qui bénéficient des dépenses sociales sont traditionnellement mieux organisés et plus influents que les groupes qui bénéficient des investissements de long terme, ce qui influence les choix des gouvernements (Pierson 2001).

Ainsi, ce cahier de recherche vise à vérifier si les variations de la marge de manœuvre fiscale sont associées à des variations dans les dépenses publiques en formation brute de capital fixe, en éducation, en recherche et développement et dans le niveau de la dette publique. Une corrélation entre ces variations suggérerait que les gouvernements favorisent le court terme au détriment du long terme, en préférant le maintien d'un niveau de taxation relativement faible tout en répondant à la demande haussière sur les dépenses sociales, et ce, au détriment du niveau d'investissement public futur. Ceci rejoindrait les résultats de plusieurs recherches sur le sujet (Valila et Mehrotra 2005; Keman 2010; Streeck et Mertens 2011; Breunig et Busemeyer 2011; Streeck 2014; Gupta et al. 2016; Mertens 2017).

3.1.2. Des substituts à une marge de manœuvre déclinante?

Ce cahier de recherche analyse aussi les relations entre un changement dans la marge de manœuvre fiscale et les politiques publiques qui peuvent servir de substituts à une augmentation de taxes ou une diminution des dépenses sociales, soit les tarifs des services publics et les dépenses sociales privées. Les dépenses sociales privées proviennent principalement de réglementations gouvernementales permettant la couverture privée des risques sociaux.¹⁷ Augmenter les dépenses sociales privées permet aux gouvernements de répondre à la demande de couverture sociale sans accroître le fardeau fiscal pour les citoyens ni diminuer d'autres types de dépenses. En théorie, un gouvernement contraint par une faible marge de manœuvre fiscale pourrait décider de permettre la croissance des dépenses sociales privées, notamment en greffant un mécanisme d'assurance privée à un système de sécurité sociale public déjà existant (Jensen 2014; Mertens 2017). Ceci permet de transférer le coût de la hausse de la couverture assurantielle aux citoyens suffisamment aisés pour se permettre une assurance privée. Ainsi, les dépenses sociales privées permettent de couvrir les risques sociaux, et ce, en limitant les coûts directs pour le trésor public. Peu d'études internationales ont examiné les déterminants politiques des dépenses sociales privées, mais certaines études ont démontré que les dépenses sociales privées sont nettement moins redistributives (Jacques et Noël 2018), et ce, sans diminuer l'ensemble des coûts (public et privés) du système d'assurance sociale (Goudswaard and Caminada 2010). Ce cahier de recherche vise donc, entre autres, à vérifier si la privatisation des dépenses sociales est associée à des contraintes sur la marge de manœuvre fiscale.

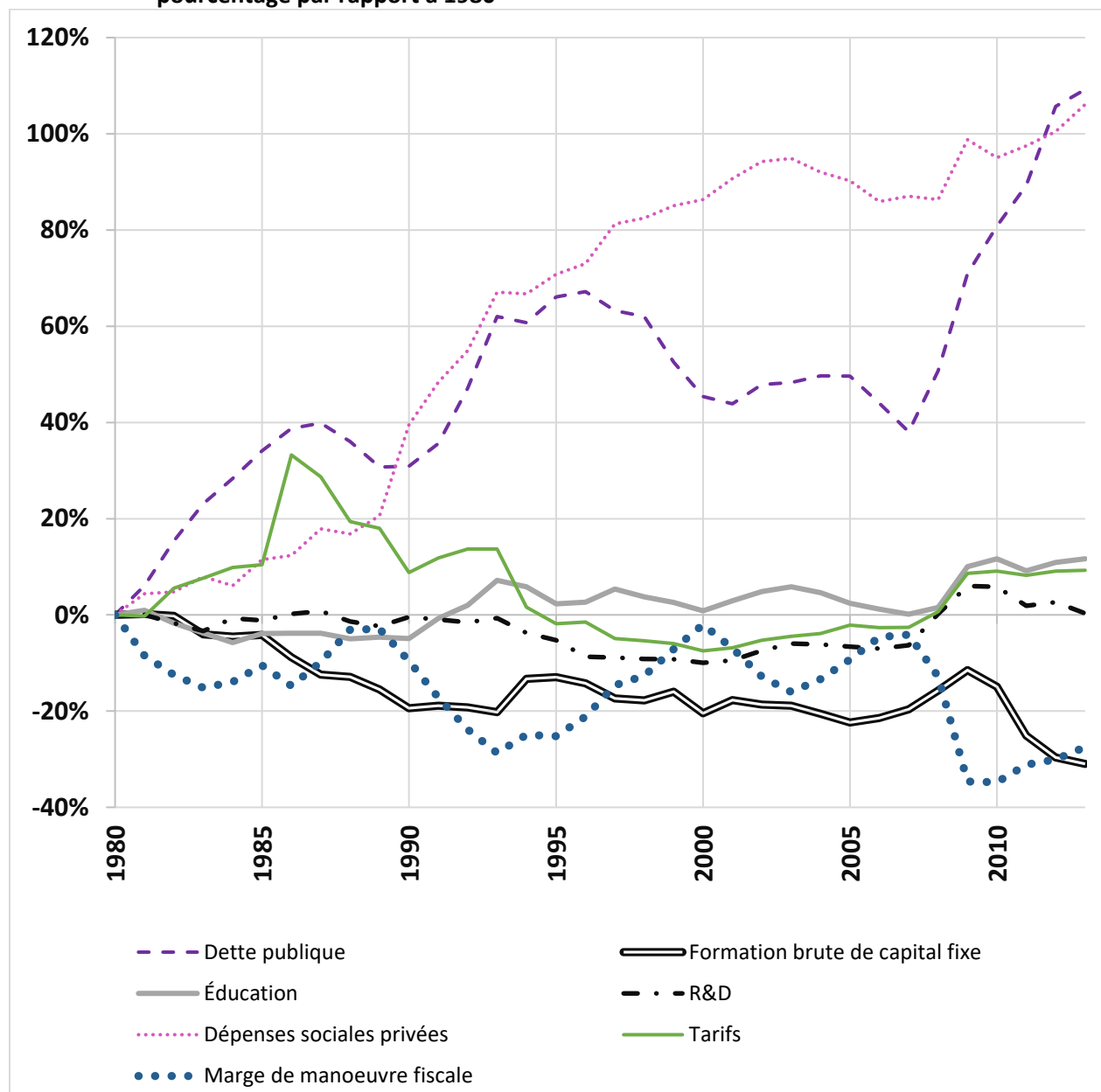
Les États peuvent aussi utiliser la tarification des services publics comme substitut pour une augmentation de taxes lorsque leur marge de manœuvre financière diminue (Mertens 2017). Pour financer des investissements publics supplémentaires, des gouvernements soumis à des contraintes fiscales importantes pourraient utiliser la tarification des services publics en vue d'accroître la contribution des utilisateurs au lieu d'augmenter les impôts de l'ensemble des contribuables. Rappelons que les taux de prélèvements obligatoires excluent les tarifs des services publics, car ceux-ci diffèrent de la taxation puisqu'ils répondent d'une logique d'utilisateur-payeur. Ce concept implique que l'utilisateur d'un service public doit déboursier lui-même des frais pour ce service. Il s'agit d'une relation individualisée entre un citoyen et l'État, alors que la taxation implique la mise en commun des recettes fiscales pour offrir des services et transferts qui ne bénéficient pas nécessairement directement au contribuable les ayant financés. Il existe très peu de recherche sur les tarifs des services publics dans les pays développés et il est permis de se demander si la marge de manœuvre fiscale aurait un impact sur les tarifs des services publics.

¹⁷ Les retraites et la santé sont les principaux postes de dépenses sociales privées.

Le graphique 6 présente le changement en pourcentage¹⁸ depuis 1980 de chacune des variables analysées pour 22 pays de l'OCDE. La dette publique et les dépenses sociales privées sont les deux variables qui augmentent le plus sur cette période, alors qu'elles doublent en moyenne. La formation brute de capital fixe public diminue pendant les années 80 et après la crise financière de 2008. Les données sur les tarifs des services publics sont disponibles pour seulement cinq pays avant 1995 et doivent donc être interprétées avec circonspection. On observe néanmoins qu'après 1995, les tarifs des services publics diminuent pour ensuite augmenter après la crise financière. Les dépenses publiques en recherche et développement, et, dans une moindre mesure, en éducation, varient peu pendant la période. Ce manque de variation à travers le temps risque de rendre non significative la relation statistique avec la marge de manœuvre fiscale. Néanmoins, les dépenses en éducation sont à la hausse depuis la crise financière de 2008, ce qui demeure contre-intuitif dans une période d'austérité budgétaire et alors que la marge de manœuvre fiscale est à la baisse après 2008.

¹⁸ À cause d'un nombre important de données manquantes qui biaisent les moyennes générales, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg ne sont pas inclus dans ce graphique.

Graphique 6 Évolution des variables principales 1980-2013, 22 pays de l'OCDE, variation en pourcentage par rapport à 1980



Sources : Armingeon et al. 2017, Comparative Political Dataset, OCDE 2018, Dépenses sociales, données agrégées, Statistiques des recettes publiques; Comptes nationaux SNA93; Fiscal Decentralization Dataset; Statistiques de la science et technologie et de la R&D. Banque mondiale 2018, dépenses publiques en éducation.

3.2 LA MÉTHODE ET LES RÉSULTATS

L'analyse quantitative porte sur 22 pays de l'OCDE sur la période allant de 1980 à 2015. Les références des données, les statistiques descriptives et la présentation de la justification méthodologique des modèles d'analyse statistique utilisés sont reléguées à l'annexe 2. Il importe de mentionner que l'analyse quantitative utilise des modèles de correction d'erreur qui permettent de distinguer les effets de court terme des effets de long terme d'un changement dans la marge de manœuvre fiscale sur les variables d'intérêts. Il est pertinent de distinguer les effets de court terme de ceux de long terme. À court terme, un gouvernement dont la marge de manœuvre s'amenuise risque d'entrer en période de consolidation budgétaire en diminuant ses dépenses et/ou en augmentant ses revenus, en vue d'assainir ses finances publiques. Si les gouvernements suivent la logique de court terme articulée dans ce cahier de recherche, cette diminution de dépenses risque d'être associée à des coupures dans l'investissement futur. À la suite de cette consolidation, la marge de manœuvre fiscale d'un gouvernement devrait s'améliorer (Haffert et Merhtens 2015), de sorte qu'à court terme on observerait qu'une augmentation de la marge de manœuvre fiscale est associée avec une diminution, ou une stagnation, des investissements futurs, soit le contraire des propositions théoriques développées. Toutefois, la perspective de long terme d'un modèle de correction d'erreur démontrerait plutôt que c'est la diminution de la marge de manœuvre fiscale qui a d'abord forcé les gouvernements à implanter des coupures dans leurs investissements publics.

Le tableau 1 présente les résultats des modèles de correction d'erreur. Ils révèlent une corrélation significative entre la marge de manœuvre fiscale et les investissements futurs en formation brute de capital fixe ainsi que la dette publique. Une diminution de la marge de manœuvre fiscale des États est associée avec une diminution de l'investissement public en formation brute de capital fixe à long terme. Il est donc difficile pour un État dont la marge de manœuvre diminue de conserver son niveau d'investissement public en capital physique. L'impact à court terme n'est toutefois pas significatif. L'impact d'une diminution de la marge de manœuvre fiscale est particulièrement fort sur la dette publique. La corrélation entre le niveau d'endettement public et la marge de manœuvre est relativement élevée ($r=-0.47$) : les pays ayant une plus grande marge de manœuvre sont moins endettés que ceux ayant une plus petite marge de manœuvre. Cette relation se maintient dans le temps, alors que notre modèle de correction d'erreurs révèle qu'une augmentation de l'espace budgétaire d'un point est associée avec une diminution de la dette publique de plus de 18 points. La relation est aussi significative à court terme, puisqu'une augmentation d'un point de l'espace budgétaire réduirait la dette publique de 1.3 point l'année suivante. De toutes les variables, la dette publique est la plus affectée par la marge de manœuvre fiscale des gouvernements.

Tableau 1 Modèles de correction d'erreur

	Formation brute de capital fixe	Éducation	R&D	Mesure combinée d'investissements	Dettes publique	Dépenses sociales privées	Tarifs
Marge de manœuvre t-1	0.248*** (0,0791)	0,0159 (0,0684)	0,0144 (0,0127)	0,395** (0,170)	-18,19*** (4,600)	-0,144*** (0,0511)	-0,0146 (0,0291)
Δ Marge de manœuvre	0,00523 (0,0107)	-0,0177 (0,0152)	-0,00331** (0,00138)	-0,0251 (0,0264)	-1,382*** (0,329)	-0,0195** (0,00884)	-0,0118 (0,0103)
Observations	525	543	570	434	668	658	486
R carré	0,253	0,299	0,280	0,370	0,464	0,202	0,373

Erreurs standards robustes entre parenthèses

*** p<0,01 ** p<0,05 *p<0,1

La marge de manœuvre à t-1 présente la corrélation à long terme obtenue à la suite d'une transformation de Bewley, alors que le Δ dans la marge de manœuvre représente la corrélation à court terme.

L'impact de la marge de manœuvre fiscale sur les dépenses en éducation et en recherche et développement n'est pas significatif à long terme. La corrélation entre la marge de manœuvre fiscale et l'éducation est la plus forte de toutes les variables analysées ($r=.52$), mais la relation n'est pas significative avec des modèles de correction d'erreur, ce qui s'explique par le manque de variation temporelle des dépenses en éducation.¹⁹ Du côté de la recherche et développement, bien que l'effet à long terme ne soit pas significatif, à court terme, une augmentation de la marge de manœuvre fiscale est associée à une baisse significative des investissements publics en recherche et développement. Le coefficient négatif à court terme de l'impact de la marge de manœuvre fiscale sur l'éducation et la recherche et développement suggère que les gouvernements qui entrent en période de consolidation budgétaire pour accroître leur marge de manœuvre tendent à procéder à des coupures dans leurs dépenses en éducation et en recherche et développement. Le coefficient à long terme est toutefois positif, mais non significatif, ainsi une augmentation de la marge de manœuvre fiscale serait associée à une augmentation du niveau de long terme des dépenses en recherche et développement et en éducation.

¹⁹ Les modèles à correction d'erreur utilisent des effets fixes par pays, de sorte qu'ils captent uniquement les variations à travers le temps à l'intérieur d'un même pays.

Le tableau 1 présente aussi une mesure combinée qui additionne les investissements publics en formation brute de capital fixe, en recherche et développement et en éducation par rapport au PIB d'un pays. La corrélation entre la marge de manœuvre fiscale et cette variable combinée est forte ($r=0.5$) et la relation à long terme du modèle de correction d'erreurs est significative. À long terme, une diminution de 1 point de la marge de manœuvre fiscale est associée à une diminution de 0.395 point de pourcentage de la valeur de cette variable combinée d'investissements publics en capital humain et physique. L'impact à court terme n'est pas significatif.

Les dépenses sociales privées sont elles aussi influencées par la marge de manœuvre fiscale des États, et ce, tant à long terme qu'à court terme. À long terme, une augmentation de 1 point de pourcentage de la marge de manœuvre est associée à une réduction des dépenses sociales privées de 0.14 point de pourcentage. L'inverse est aussi vrai, de sorte qu'une diminution de la marge de manœuvre fiscale favorise une hausse des dépenses sociales privées. À court terme, une augmentation de la marge de manœuvre fiscale diminue les dépenses sociales privées de 0.019 point de pourcentage. Bien que l'effet substantif demeure relativement faible, on observe une corrélation assez nette entre une diminution de la marge de manœuvre et une augmentation des dépenses sociales privées.

Finalement, l'analyse de la tarification des services publics ne révèle pas de relation statistique significative entre le niveau de tarifs des services publics et la marge de manœuvre fiscale. Ceux-ci ne varient pas énormément entre les pays et assez peu à travers le temps; la plupart des gouvernements maintiennent un niveau de tarifs à environ 4 % de leur PIB, avec quelques exceptions comme la Finlande et ses hauts tarifs (presque 8 % du PIB dans les dernières années) et le Japon avec de faibles tarifs (moins de 2 % du PIB sur l'ensemble de la période). On aurait pourtant pu croire que des variations entre les pays en termes de niveau de tarifs publics auraient été systématiquement influencées par des variations dans la marge de manœuvre fiscale des États, mais la décision de modifier les tarifs des services publics a d'autres causes qui n'ont d'ailleurs été que très peu abordées par la recherche scientifique.

Le tableau 2 synthétise les résultats. À long terme, les variations dans la marge de manœuvre fiscale sont corrélées de manière significative avec la dette publique et la formation brute de capital fixe. L'impact assez net de la marge de manœuvre fiscale sur la formation brute de capital fixe suggère qu'un « déficit d'infrastructure » vécu par un pays pourrait s'expliquer en partie par une marge de manœuvre fiscale insuffisante. Ce constat rejoint plusieurs autres études qui ont mesuré un déclin de l'investissement public en capital physique, accompagné d'une augmentation de la dette publique dans les dernières décennies (Boix 1997; Breunig et Bussemeyer 2011; Gupta et al. 2016; Streeck et Mertens 2011; 2013; Zohnholfer et al. 2016). Il n'y a toutefois pas de corrélation entre les variations dans la marge de manœuvre fiscale et les dépenses en éducation et en recherche et développement, mais il existe une relation significative entre la marge de manœuvre fiscale et une mesure qui combine éducation, recherche et

Prioriser le court terme au détriment du long terme

développement et formation brute de capital fixe. Finalement, les variations dans la marge de manœuvre fiscale sont corrélées avec les dépenses sociales privées, mais pas avec la tarification des services publics.

Tableau 2 Synthèse des résultats

CHANGEMENT DANS LA MARGE DE MANŒUVRE	
Corrélations à long terme avec les investissements futurs	
Significatives : <ul style="list-style-type: none">• Dette publique (corrélation négative)• Formation brute de capital fixe (corrélation positive)• Mesure combinée d'investissements (corrélation positive)	Non significatives : <ul style="list-style-type: none">• Éducation• Recherche et développement
Corrélations à long terme sur les politiques publiques substitués	
Significatives : <ul style="list-style-type: none">• Dépenses sociales privées	Non significatives : <ul style="list-style-type: none">• Tarifs des services publics

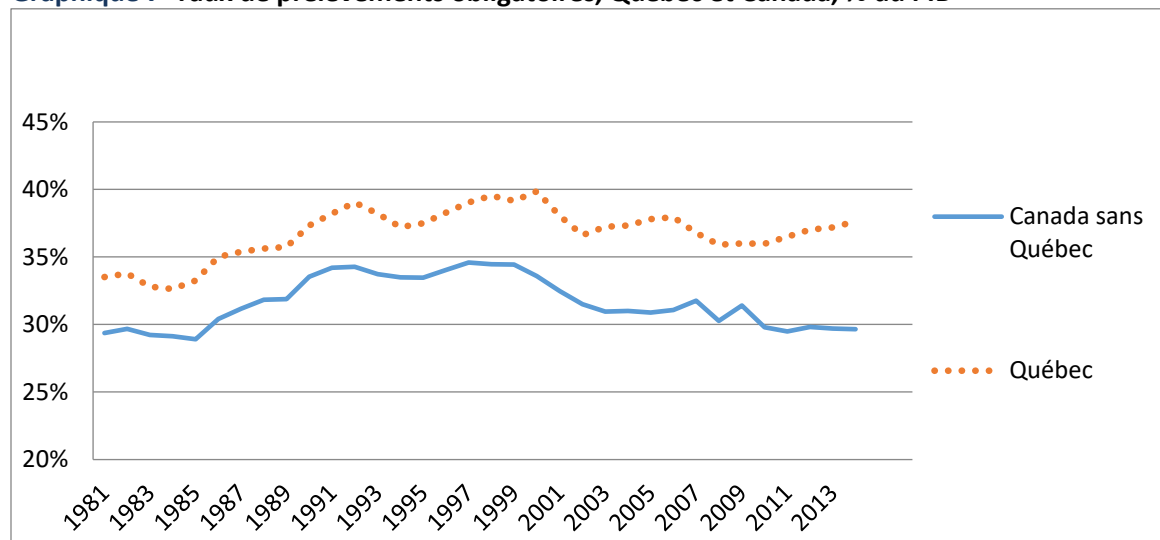
Cette analyse statistique n'est pas une analyse de relation causale; elle ne présente qu'une corrélation entre la marge de manœuvre fiscale et des choix subséquents des gouvernements. De plus, la marge de manœuvre fiscale dépend de plusieurs autres facteurs, notamment de variables économiques et démographiques, de sorte qu'il demeure difficile de démontrer un effet proprement indépendant de la marge de manœuvre fiscale sur les variables analysées (voir annexe 2). L'objectif de cette analyse quantitative est plutôt de dévoiler que lorsque les gouvernements priorisent le court terme en augmentant les dépenses sociales et/ou en diminuant leurs revenus, ils risquent de couper leurs investissements dans le futur.

4. LES CAS DU QUÉBEC ET DU CANADA

Cette section vise à illustrer que la stabilité du ratio de revenus fiscaux en proportion du PIB est aussi observée au Québec et au Canada, que les dépenses sociales suivent une tendance à la hausse malgré des périodes de coupures, que la marge de manœuvre fiscale se rétrécit et que cela est associé à l'augmentation de la dette publique et une diminution de l'investissement en formation brute de capital fixe.

Concernant l'évolution du taux de prélèvements obligatoires, il est pertinent de comparer le Québec et la moyenne des autres provinces canadiennes tellement les différences en termes de niveau de revenu et d'évolution temporelle sont grandes.²⁰ Le taux de prélèvements obligatoires est plus élevé au Québec que dans la moyenne des 22 pays analysés et surtout, considérablement plus élevé que la moyenne des autres provinces canadiennes hors Québec. Celles-ci ont un niveau de revenus assez faible, proche des autres États anglo-saxons comme l'Australie ou même les États-Unis²¹, alors que le niveau de taxation du Québec ressemble plutôt à celui des pays d'Europe continentale (l'équivalent de celui des Pays-Bas). Le graphique 7 démontre que le taux de prélèvements obligatoires du Québec demeure presque identique en 2014 par rapport à 1990. Le Canada sans le Québec a suivi une tendance différente en diminuant son taux de prélèvements obligatoires de 1990 à 2014, de 33,5 % à 29,6 %.

Graphique 7 Taux de prélèvements obligatoires, Québec et Canada, % du PIB



Source : Chaire de fiscalité et finances publiques 2017. *Bilan de la fiscalité au Québec*

²⁰ En additionnant la part des revenus fédéraux générés au Québec aux revenus autonomes de la province, on peut comparer les taux de prélèvement obligatoires du Canada et d'un Québec « État-nation » (CFFP 2017).

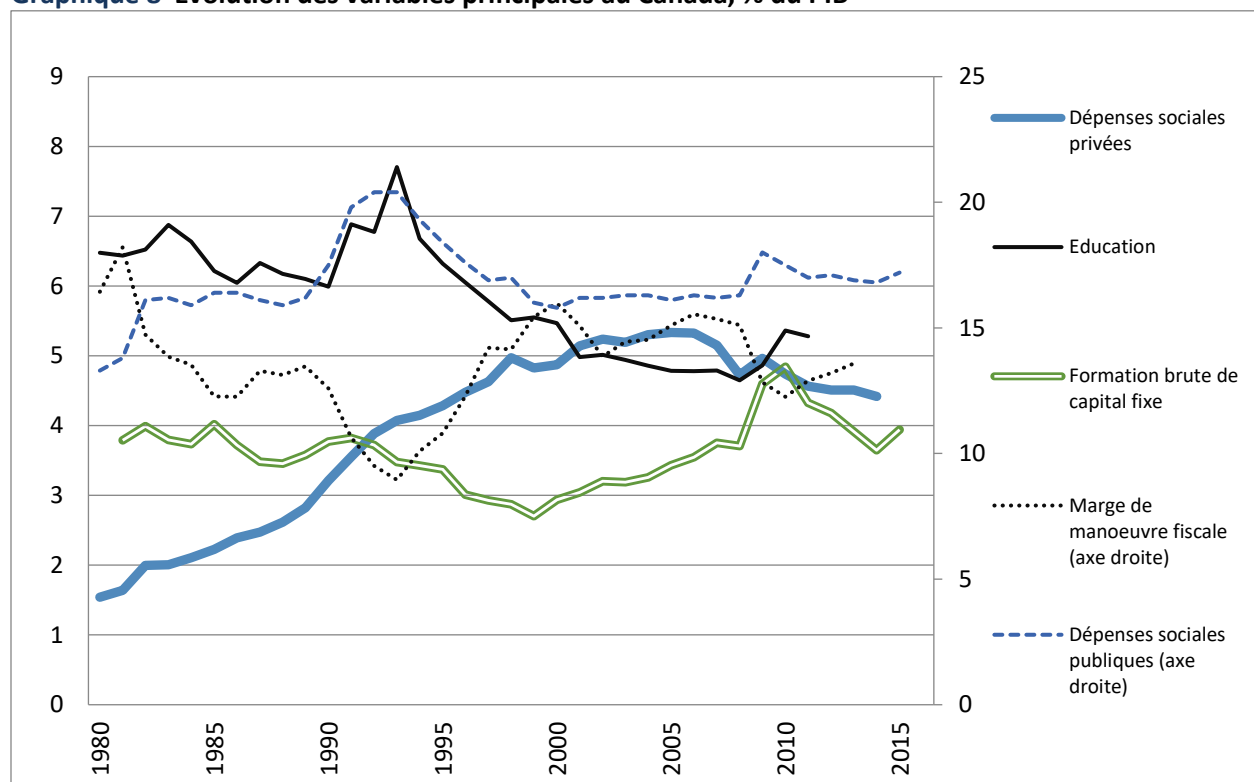
²¹ La différence entre le Québec et les autres provinces en termes de taux de prélèvements obligatoires est plus importante que la différence entre celles-ci et les États-Unis.

Le graphique 8 présente l'évolution de la marge de manœuvre fiscale, des dépenses sociales publiques et privées, de la formation brute de capital fixe et des dépenses en éducation au Canada, en utilisant les données fournies par l'OCDE.²² Durement touchés par la crise du début des années 90, les gouvernements provinciaux et fédéraux resserrent leurs dépenses et augmentent leurs revenus à partir du milieu de la décennie. La marge de manœuvre fiscale atteint alors un sommet en 1999. Les gouvernements ont ensuite procédé à des baisses d'impôts importantes sans diminuer les dépenses, réduisant ainsi l'espace fiscal. Celui-ci s'amenuise encore davantage à la suite de la crise financière, alors qu'on observe un déclin de l'espace fiscal comparable à la moyenne des autres pays (environ 3 % du PIB) au Canada de 1980 à 2015.

Le Canada diffère des autres pays occidentaux puisque les gouvernements ont su limiter la croissance des dépenses sociales publiques, après le sommet atteint au début des années 90. Les dépenses sociales font un bond considérable après la crise économique du début des années 80, mais augmentent d'à peine 1 point de 1982 à 2015. Le Canada a toutefois eu recours à une augmentation significative des dépenses sociales privées sur la même période, suggérant qu'elles ont été substituées aux dépenses publiques pour répondre aux besoins sociaux. Dans le graphique 9, on observe que les dépenses sociales privées augmentent alors que la marge de manœuvre fiscale diminue.

²² Il est préférable de limiter l'analyse au Canada plutôt que d'inclure le Québec pour avoir des données comparables aux autres pays.

Graphique 8 Évolution des variables principales au Canada, % du PIB



Sources : Armingeon et al. 2017, Comparative Political Dataset, OCDE 2018, Dépenses sociales, données agrégées, Statistiques de recettes publiques; Comptes nationaux SNA93. Banque mondiale 2018, dépenses publiques en éducation.

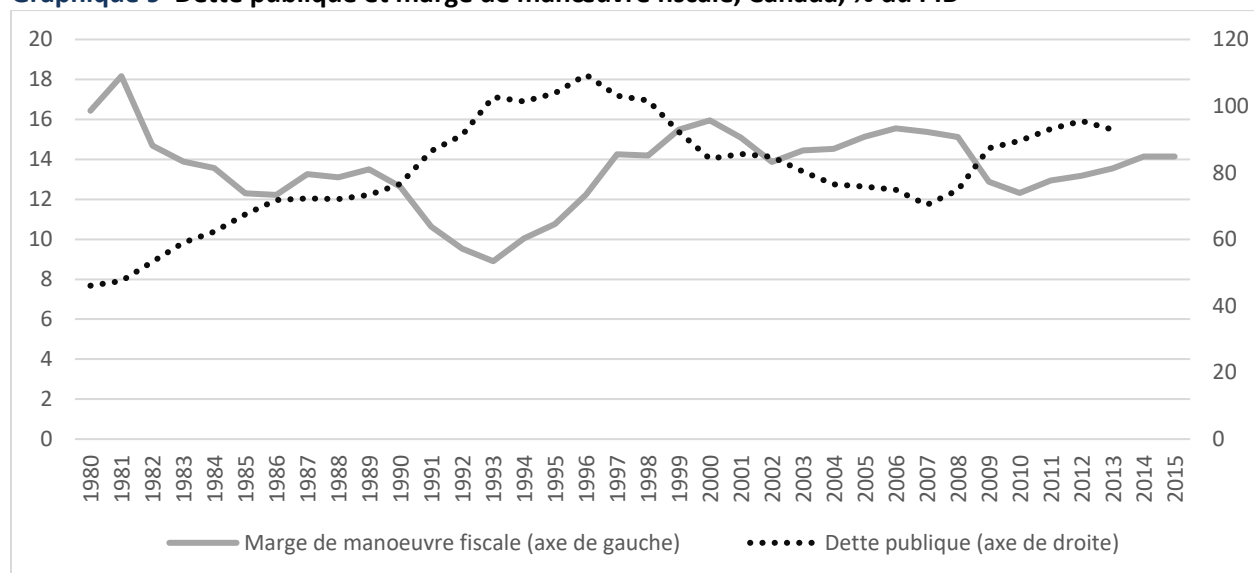
Le graphique 8 révèle que la diminution de la marge de manœuvre fiscale à la suite de la crise des années 90 a entraîné des coupures importantes dans deux types d'investissements futurs²³ : les dépenses en éducation et la formation brute de capital fixe, qui diminuent considérablement à partir du milieu des années 90.

Le niveau moyen des dépenses d'éducation dans les années 80 se situait à environ 6,5 % du PIB. Puis, les dépenses en éducation augmentent alors que le PIB se contracte pendant la crise économique du début des années 90 et vont se stabiliser en dessous des 5 % du PIB dans les années 2000. Il semble que les exercices de réduction du déficit budgétaire qui ont permis aux gouvernements canadiens d'augmenter leur marge de manœuvre fiscale se soient produits au détriment des dépenses en éducation, celles-ci ne retrouvant pas leur niveau d'avant la consolidation budgétaire des années 90.

²³ Les dépenses en recherche et développement demeurent assez stables sur la période (à 0,6 % du PIB).

Concernant les investissements publics en formation brute de capital fixe (FBCF), la situation canadienne reflète la tendance observée dans l'ensemble des pays occidentaux : lorsque la marge de manœuvre fiscale diminue, l'investissement public en formation brute de capital fixe diminue aussi. Par exemple, alors que la marge de manœuvre fiscale canadienne atteint un creux au début des années 90, la FBCF diminue de plus de 25 % (1 point de pourcentage) durant les années 90, pour ensuite remonter tranquillement alors que la marge de manœuvre fiscale fut stabilisée à la suite des exercices de consolidation budgétaire. Toutefois, le stimulus budgétaire à la suite de la crise de 2008 augmente considérablement la formation brute de capital fixe malgré une diminution de la marge de manœuvre fiscale, au prix d'une augmentation de la dette publique. Le graphique 9 reflète la relation particulièrement nette entre la dette publique et la marge de manœuvre fiscale que l'on a observée pour les 22 pays analysés. La dette publique augmente lorsque la marge de manœuvre fiscale s'amenuise et diminue lorsque la marge de manœuvre augmente.

Graphique 9 Dette publique et marge de manœuvre fiscale, Canada, % du PIB



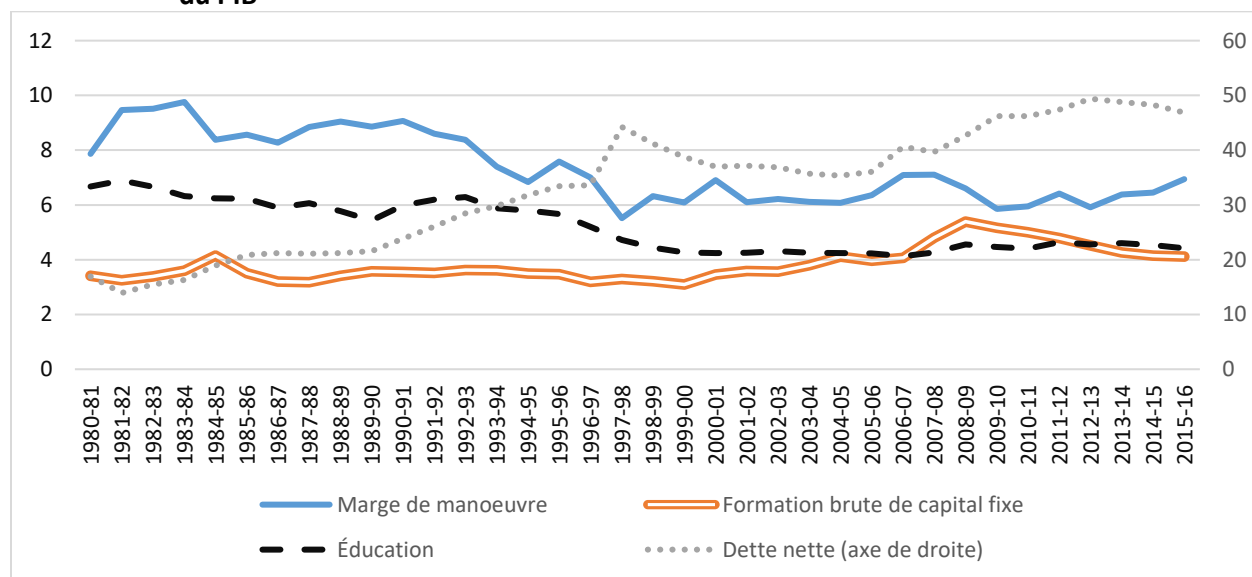
Sources : Armingeon et al. 2017, Comparative Political Dataset, OCDE 2018, Dépenses sociales, données agrégées, Statistiques de recettes publiques.

La situation demeure assez similaire au Québec. Le graphique 10 présente l'évolution des données québécoises, tirées de données de Statistiques Canada, des comptes publics et de Kneebone et Wilkins (2017). Les données sur les dépenses sociales privées et les tarifs ne sont pas disponibles pour le Québec. La marge de manœuvre fiscale²⁴ diminue considérablement

²⁴ Il importe de ne pas comparer le niveau de dépenses présentées dans le cas québécois au graphique 10 avec celles du Canada et des pays de l'OCDE, car les sources de données diffèrent. Pour le Québec, la marge de manœuvre fiscale n'est pas calculée exactement de la même manière que lorsque les données de l'OCDE sont utilisées. La marge de manœuvre fiscale du Québec est calculée en soustrayant des revenus de taxation les dépenses en santé et en services sociaux et les intérêts sur le service de la dette.

après la crise des années 90, sans par la suite retrouver son niveau des années 80. Le niveau de la dette publique reflète les contractions de la marge de manœuvre fiscale causée par les crises économiques des années 90 et de 2008. Comme dans le reste du Canada, les dépenses en éducation se contractent après la diminution marquée de la marge de manœuvre fiscale dans les années 90 et ne retrouvent jamais leur niveau d'antan. Il semble toutefois que la formation brute de capital fixe public soit assez stable au Québec, sauf au moment du stimulus budgétaire suite à la crise financière de 2008. Elle ne semble donc pas directement liée à la marge de manœuvre fiscale du gouvernement du Québec.

Graphique 10 Évolution de la marge de manœuvre fiscale et des investissements futurs au Québec, % du PIB



Source : Kneebone et Wilkins 2018, *Canadian provincial budget data*, Statistiques Canada 2018, *Tableau 36-10-0222-01. Canada 2017. Comptes publics*.

Il importe de mentionner que les dépenses publiques en éducation sont influencées par la démographie : la part de la population en âge d'aller à l'école a une relation directe avec les dépenses en éducation en pourcentage du PIB dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Bussemeyer 2009; Jensen 2011). Le graphique A4 présenté en annexe montre que les dépenses publiques en éducation suivent une tendance à la baisse entre 1980 et 2015 alors que la population canadienne et québécoise vieillit et que les 5 à 24 ans représentent progressivement une proportion plus faible de la population. Toutefois, il semble que cette tendance à la baisse ne soit pas suffisante pour expliquer l'évolution des dépenses en éducation au Québec et au Canada. En effet, les dépenses québécoises en éducation plongent de 6.2 à 4.2% du PIB de 1992 à 1998, alors que la proportion de la population âgée de 5 à 24 ans demeure à environ 26% de total sur cette période. Une situation similaire s'observe aussi au Canada. Les coupures budgétaires sévères des années 90 suite à une diminution considérable de la marge de manœuvre fiscale ont donc aussi

un impact sur la diminution des dépenses en éducation en proportion du PIB, bien que celles-ci soient certainement influencées par les tendances démographiques. L'analyse présentée dans ce cahier de recherche n'est toutefois pas une analyse de relation causale et devra être plus poussée dans des recherches futures.

En bref, certaines des tendances générales observées dans les trois sections précédentes sont aussi observées à l'intérieur des cas du Canada et du Québec. Dans les deux cas, la dette publique et les dépenses en éducation suivent la même tendance que la marge de manœuvre fiscale, sans que l'on puisse statuer que la marge de manœuvre soit véritablement une cause des changements dans ces politiques publiques. Le Québec et le Canada affichent une plus grande variation (à la baisse) dans les dépenses en éducation que ce que l'on observe dans les autres États de l'OCDE. Bien que la formation brute de capital fixe au niveau canadien semble reliée à la marge de manœuvre fiscale, celle du Québec affiche peu de variation temporelle, sauf lors de la crise financière. Tant le Québec que le Canada ont décidé d'augmenter considérablement les investissements publics en formation brute de capital fixe pour stimuler l'économie suite à la crise financière de 2008, et ce, malgré une contraction de la marge de manœuvre fiscale. Cela s'est toutefois produit au prix d'une augmentation de la dette publique. Finalement, on observe qu'une augmentation des dépenses sociales privées a suivi une diminution de la marge de manœuvre fiscale dans le cas canadien, les données n'étant pas disponibles pour le cas québécois.

CONCLUSION

Se basant sur des constats théoriques et empiriques proposés par des recherches antérieures, cette analyse suggère que des pressions structurelles ainsi que des contraintes politiques incitent les gouvernements à prioriser une augmentation des dépenses sociales et une limitation des hausses d'impôts. Ainsi, les gouvernements tendent à privilégier le court terme au détriment de l'investissement dans le long terme. Logiquement, ceci a des conséquences importantes sur l'équité intergénérationnelle.

Des analyses plus approfondies méritent d'être conduites pour mieux comprendre les enjeux politiques et économiques qui mènent les gouvernements à faire ces choix qui priorisent le court terme au détriment du long terme. Est-ce vraiment ce que les électeurs préfèrent? Comment convaincre les gouvernements de prioriser des politiques publiques bénéfiques à long terme? Il importe d'expliquer les variations entre les choix de différents gouvernements entre les pays et à l'intérieur d'un même État, car tous les gouvernements ne priorisent pas autant le court terme au détriment du long terme. L'analyse plus détaillée des cas québécois et canadiens suggère d'ailleurs que des gouvernements peuvent réagir différemment à des contraintes structurelles sur leur marge de manœuvre fiscale. Par exemple, tant le gouvernement du Québec que le gouvernement du Canada ont choisi d'augmenter leurs dépenses en infrastructures pour stimuler l'économie malgré une diminution de leur marge de manœuvre fiscale suite à la crise de 2008. Des analyses supplémentaires méritent d'être conduites pour mieux comprendre les facteurs qui contraignent les gouvernements à diminuer les investissements futurs lorsque leur marge de manœuvre fiscale se contracte et quelles conditions leur permettent de réagir différemment. En général, il importe de reconnaître que l'analyse de ce cahier de recherche ne présente pas de relation causale et que d'autres recherches doivent être conduites pour mieux démontrer l'impact des choix fiscaux des gouvernements sur les investissements futurs.

L'analyse suggère que de toutes les variables observées, c'est la dette publique qui est la plus fortement corrélée avec la marge de manœuvre fiscale. La dette publique est certainement un substitut politiquement facile à utiliser au lieu de recourir à des hausses d'impôts ou à des coupures de services publics puisque l'impact de la dette se répercute surtout à long terme, sur les générations futures. L'utilisation de la dette publique dépend toutefois du niveau des taux d'intérêt : les gouvernements sont forcés de réduire leur déficit en augmentant leurs revenus ou en diminuant les dépenses si les taux sont plus élevés (Lierse et Seelkopf 2016). De toute façon, pour reprendre l'expression du sociologue Wolfgang Streeck (2014), la dette publique ne permet que d'acheter du temps, avant d'être forcé à faire des choix déchirants pour régler les problèmes auxquels les gouvernements font face. Si la dette publique devient trop élevée, les gouvernements devront réagir à des contraintes sur leur marge de manœuvre en sacrifiant d'autres investissements, possiblement ceux en capital humain et physique.

Ce cahier de recherche révèle aussi une corrélation entre une baisse de la marge de manœuvre fiscale et une hausse des dépenses sociales privées. Lorsqu'ils sont incapables de répondre à la demande de dépenses sociales, les gouvernements permettent à leurs citoyens de s'assurer sur des marchés privés. La recherche sur la privatisation des dépenses sociales est relativement peu développée et il est pertinent de mieux l'arrimer avec les études sur les effets des contraintes budgétaires. Pour poursuivre la réflexion amorcée par ce cahier de recherche, des études de cas pour vérifier si la marge de manœuvre fiscale (ou simplement la difficulté d'augmenter les revenus et de freiner la croissance des dépenses sociales) est évoquée par les acteurs politiques qui décident de privatiser les dépenses sociales.

La marge de manœuvre fiscale est fortement influencée par la stabilité du ratio de revenus fiscaux en proportion du PIB observée dans la section 2.1. Cette stabilité à différents niveaux de revenus est particulièrement intéressante et il serait pertinent de développer davantage les dynamiques d'opinion publique qui contribuent à expliquer ce constat. Ce cahier de recherche a proposé une explication basée sur l'impact de la concurrence fiscale sur certains types de taxes plus populaires, telles que l'imposition des corporations et les cotisations de sécurité sociales. Cet argument suggère un arbitrage entre la popularité et l'efficacité des taxes en contexte de concurrence fiscale, un arbitrage qui pourrait expliquer la difficulté qu'ont les gouvernements d'augmenter leurs revenus : les taxes les plus populaires sont les moins efficaces, car elles créent une fuite de capitaux ou augmentent les coûts du travail, diminuant la compétitivité des entreprises. Les taxes moins populaires, comme les taxes à la consommation, sont efficaces, car elles sont peu affectées par la concurrence fiscale et créent moins de distorsions économiques. D'autres recherches, notamment à l'aide de sondages expérimentaux, méritent d'être poursuivies pour développer cet argument et mieux comprendre ce qui explique la stabilité des revenus.

BIBLIOGRAPHIE

ARMINGEON, K., WENGER, V., WIEDEMEIER, F., ISLER, C., KNÖPFEL, L., WEISSTANNER, D. et ENGLER, S. (2017). *Comparative Political Data Set 1960-2014*. Institute of Political Science, University of Berne.

AUTOR D., DORN D. et HANSON G.-H. (2013). "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States." *American Economic Review*. 103 (6) : 2121-2168.

Banque Mondiale 2018. *Dépenses publiques en éducation*. Publications de la Banque Mondiale.

BARNES, L. (2015). "The size and shape of government: preferences over redistributive tax policy." *Socio-Economic Review*. 13(1) : 55-78.

BLOCH, D., FOURNIER, J.-M., GOLCALVES, D. et PINA, A. (2016). *Trends in Public Finance*. OECD Economics Department Working Paper no. 1345.

BOIX, C. (1997). "Political parties and the supply side of the economy: The provision of physical and human capital in advanced economies, 1960-90". *American Journal of Political Science*, 814-845.

BONOLI G., CANTILLON, B. et VAN LANCKER, W. (2017). "Social Investment and the Matthew Effect. In A. Hemerijck," *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press.

BONOLI, G. (2007). "Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies." *Comparative political studies*, 40(5), 495-520.

BONOLI, G. (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford University Press.

BRADY, D., FINNIGAN, R. M., & HÜBGEN, S. (2017). "Rethinking the risks of poverty: a framework for analyzing prevalences and penalties." *American Journal of Sociology*, 123(3), 740-786.

BREUNIG, C. (2011). "Reduction, stasis, and expansion of budgets in advanced democracies." *Comparative Political Studies*, 44(8), 1060-1088.

BREUNIG, C. et BUSEMEYER, M. (2011). "Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending." *Journal of European Public Policy*.

BROOKS, C. et MANZA, J. (2008). *Why welfare states persist: The importance of public opinion in democracies*. University of Chicago Press.

BUSEMEYER, M. (2009). "Social democrats and the new partisan politics of public investment in education." *Journal of European Public Policy*, 16(1): 107-126

CAMPBELL, A. L. (2002). "Self-interest, social security, and the distinctive participation patterns of senior citizens." *American Political Science Review*, 96(3), 565-574.

Canada (2017). *Comptes publics*. Ministère des Finances du Canada.

Chaire en fiscalité et finances publiques. (2017) *Bilan de la Fiscalité du Québec*. En ligne : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils-interactifs/bilan-de-la-fiscalite-au-quebec-edition-2017/> (page consultée le 22 décembre 2017).

COLANTONE I. et STANIG, P. (2017). "The Trade Origins of Economic Nationalism." À paraître *American Political Science Review*.

DE BOEF, S., & KEELE, L. (2008). "Taking time seriously." *American Journal of Political Science*, 52(1), 184-200.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.

GENSCHEL, P. (2002). "Globalization, tax competition, and the welfare state." *Politics & Society*, 30(2), 245-275.

GOUDSWAARD, K., et CAMINADA, K. (2010). "The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical analysis." *International Social Security Review*, 63(1), 1-19.

GUPTA, S., LIU, E. X., et MULAS-GRANADOS, C. (2016). "Now or later? The political economy of public investment in democracies." *European Journal of Political Economy*, 45, 101-114.

HAFFERT, L., & MEHRTENS, P. (2015). "From austerity to expansion? Consolidation, budget surpluses, and the decline of fiscal capacity." *Politics & Society*, 43(1), 119-148.

IVERSEN, T., & CUSACK, T. R. (2000). "The causes of welfare state expansion: deindustrialization or globalization?" *World politics*, 52(3), 313-349.

JACOBS, A. M. (2011). *Governing for the long term: Democracy and the politics of investment*. Cambridge University Press.

JACOBS, A. M. (2016). "Policy making in the long term in advanced democracies." *Annual Review of political science*. 19 : 433-454.

JACQUES, O. et NOËL, A. (2018). "The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution." *Journal of European Social Policy*. 28(1), 70-85.

JENSEN, C. (2011). "Capitalist systems, deindustrialization and the politics of public education." *Comparative Politics Studies*. 44(4): 412-435

JENSEN, C. (2014). *The Right and the welfare state*. Oxford University Press.

KATROUGALOS, G. et LAZARIDIS, G. (2003). *Southern European welfare states*. Londres, UK, : Palgrave.

KEMAN, H. (2010). "Cutting back public investment after 1980: collateral damage, policy legacies and political adjustment." *Journal of Public Policy*, 30(2), 163-182.

KEMMERLING, A. (2009). *Taxing the Working Poor: the Political Origins and Economic Consequences of Taxing Low Wages*. Edward Elgar Publishing.

KENWORTHY, L. (2008). *Jobs with Equality*. Oxford University Press.

KNEEBONE, R., et WILKINS, M. (2016). "Canadian Provincial Government Budget Data, 1980/81 to 2013/14." *Canadian Public Policy*, 42(1), 1-19.

KORPI, W., et PALME, J. (2003). "New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95." *American Political Science Review*, 97(3), 425-446.

LIERSE, H. et SEELKOPF, L. (2016). "Room to manoeuvre? International financial markets and the national tax state." *New Political Economy*, 21(1), 145-165.

LINDVALL, J. (2017). *Reform capacity*. Oxford : Oxford University Press.

MANOW, P. (2009). "Trajectories of Fiscal Adjustment in Bismarckian Welfare Systems." Dans B. Palier (dir.) *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam University Press : 279-299.

MARTIN, I., et GABAY, N. (2017). "Tax policy and tax protest in 20 rich democracies, 1980–2010." *The British Journal of Sociology*.

Prioriser le court terme au détriment du long terme

MCDANIEL, C. (2016). "Average taxes on consumption, investment, labour and capital in OECD countries, 1950-2013." En ligne : <http://www.caramcdaniel.com/researchpapers> (page consultée le 22 décembre 2017).

MERTENS, D., (2017). "The 'New Welfare State' under Fiscal Strain: Austerity Gridlocks and the Privatization of Risk." Dans A. Hemerijck, *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press. No. 02/2011.

OCDE (2017). *Taxing Wages 2017*. Publications de l'OCDE.

OCDE (2018). *Comptes nationaux SNA93*. Publications de l'OCDE.

OCDE (2018). *Family Dataset*. Publications de l'OCDE.

OCDE (2018). *Fiscal Decentralization Database*. Publications de l'OCDE.

OCDE (2018). *Labour Force Statistics*. Publications de l'OCDE.

OCDE (2018). *Statistiques de la science et technologie et de la R&D*. Publications de l'OCDE.

OCDE (2018). *Statistiques des recettes publiques*. Publications de l'OCDE.

PIERSON, P. (2001). "Introduction" In Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.

PIERSON, P. (2011). "The welfare state over the very long run." ZeS-Arbeitspapier,

REHM, P. (2011). "Social policy by popular demand." *World Politics*, 63(2), 271-299.

REHM, P. (2016). *Risk inequality and welfare states: social policy preferences, development, and dynamics*. Cambridge University Press.

RUEDA, D. (2015). "The State of the Welfare State: Unemployment, Labor Market Policy, and Inequality in the Age of Workfare." *Comparative Politics*, 47(3), 296-314.

STEINMO, S. (2003). "The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 21st Century." *British Journal of Politics and International Relations*. 5 (2) : 206-236.

STREECK, W. (2014). *Buying Time: the delayed crisis of democratic capitalism*. Verso.

STREECK, W. et MERTENS, D. (2011). *Fiscal austerity and public investment: Is the possible the enemy of the necessary?* Working Paper.

STREECK, W. et MERTENS, D. (2013). "Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism" In Armin Schäfer and Wolfgang Streeck (eds.), *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity.

Swank, D. (2006). "Tax policy in an era of internationalization: Explaining the spread of neoliberalism." *International Organization*, 60(4), 847.

SWANK, D. (2016). "Taxing choices: international competition, domestic institutions and the transformation of corporate tax policy", *Journal of European Public Policy*, 23:4, 571-603.

TEPE, M., & VANHUYSSSE, P. (2010). "Elderly bias, new social risks and social spending: change and timing in eight programmes across four worlds of welfare, 1980-2003." *Journal of European Social Policy*, 20(3), 217-234.

TRUCHLEWSKI, Z. (2018). "Oh what a tangled web we weave: How tax linkages shape responsiveness in the United Kingdom and France." *Party Politics*. 1-11.

VALILA, T. and MEHROTRA, A. (2005). "Evolution and determinants of public investment in Europe. Economic and financial reports / European Investment Bank, No. 2005/01.

ZEMMOUR, M. (2012). "Tax competition and the move from insurance to assistance." Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne.

ZOHLNHÖFER, R., ENGLER, F., & DÜMIG, K. (2017). "The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies." *British Journal of Political Science*, 1-28.

ANNEXE 1 LEXIQUE

Tableau A1 Lexique et référence des données

Variables principales (en % du PIB)			
Variable	Définition	Source	Années couvertes
Dépenses publiques en éducation	Les dépenses publiques en éducation sont les dépenses courantes en immobilisations au titre de l'éducation et comprennent les dépenses relatives aux établissements d'enseignement et à l'administration de l'éducation ainsi que les subventions publiques aux entités privées (individuelles ou institutionnelles).	Banque mondiale, dépenses publiques en éducation	1980-2015, années manquantes
Dépenses sociales publiques	Dépenses en transferts et en services des gouvernements généraux en santé, politique familiale, en assurance chômage, en politiques de formation de la main-d'œuvre, en logement social, en régimes de retraite, en pensions d'invalidité et de prestations en cas de décès du partenaire. % du PIB.	OECD, social expenditure dataset	1980-2015 (2013 pour la division par catégories)
Dépenses sociales privées	Dépenses sociales privées obligatoires et volontaires sur les mêmes catégories que les dépenses sociales publiques.	OECD, social expenditure dataset	1980-2015 Données manquantes
Dette publique	Dette brute des gouvernements généraux.	Armingeon et al. 2015. Comparative political dataset	1960-2013
Formation brute de capital fixe	« Gross fixed capital formation is measured by the total value of a producer's acquisitions, less disposals, of fixed assets during the accounting period plus certain additions to the value of non-produced assets realized by the productive activity of institutional units. » J'utilise celle des administrations publiques.	OECD, National accounts, SNA 93	1995-2015 Disponible jusqu'à 1980 pour certains pays

Prioriser le court terme au détriment du long terme

Variable	Définition	Source	Années couvertes
Marge de manœuvre fiscale	Taux de prélèvements obligatoires – dépenses sociales – paiements sur les intérêts de la dette publique	OECD, revenues statistics, social expenditures database and economic outlook, net government interest payments	1980-2015
Recherche et développement	Dépenses intérieures en recherche et développement financées par l'État, exprimées en pourcentage du PIB.	OECD, main science and technology indicators	1981-2015
Tarifs sur les services publics	"User fees cover all individual payments to public service providers, including collective, private co-payments through insurance schemes, in return for services provided."	OECD, fiscal decentralization database	1995-2015, données disponibles jusqu'à 1980 pour certains pays

Mesures d'une société post-industrielle

Taux de chômage de long terme	Pourcentage des chômeurs qui le sont pour une durée d'un an et plus.	OECD, labour force Statistics	1980-2016, données manquantes pour certains pays
Taux de divorce	Nombre de divorces divisés par le nombre de mariages à chaque année.	OECD, family dataset	1980-2014
Taux d'emploi des femmes	Pourcentage de femmes faisant partie de la population en emploi (de 15 à 64 ans).	OECD, labour force Statistics	1980-2016, données manquantes pour certains pays
Taux d'emploi dans le secteur des services	Emplois civils dans le secteur des services en pourcentage du total des emplois.	Armingeon et al. 2015. Comparative political dataset	1960-2013

Mesures alternatives de la taxation

Taux moyens de taxation par types de revenus	Taux moyens de taxation calculés selon la méthode de Mendoza et al.	McDaniel, 2016	1965-2013
Taux moyens de taxation par type de ménages (average tax wedge)	"The average tax wedge measures identify that part of total labour costs which is taken in tax and social security contributions net of cash benefits."	OECD taxing wages 2017	2000-2016

ANNEXE 2 MÉTHODOLOGIE

Cette analyse porte sur des démocraties libérales avancées qui partagent deux traits en commun : un niveau de développement économique et démocratique comparable. Ainsi, cette analyse ne porte pas sur l'ensemble des pays de l'OCDE, elle se concentre plutôt sur ceux qui sont une démocratie sur l'ensemble de la période qui constitue le cœur de nos données, soit de 1980 à 2015. Puisque la démocratie a un impact direct sur les revenus et dépenses des États, il est préférable de ne pas comparer des non-démocraties avec des démocraties. Ceci exclut les pays d'Europe de l'Est ainsi que la Corée du Sud. Bien que certains d'entre eux (pensons à la Slovaquie par exemple) aient atteint des niveaux de développement économique comparables, voire supérieurs à certains pays d'Europe du Sud, la transition démocratique crée des changements importants qui ont entraîné des changements majeurs de leur structure fiscale. De plus, inclure les pays d'Europe de l'Est à partir de 1990 crée des cassures dans nos séries temporelles, rendant plus difficile la comparaison de moyennes à travers le temps. Les pays de l'OCDE dont le niveau de développement économique n'est pas comparable, notamment le Mexique, la Turquie ou le Chili sont aussi exclus. Les 22 pays retenus sont donc l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Italie, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Les modèles économétriques présentés dans cet article visent à prédire un changement annuel dans la variable dépendante. L'unité d'analyse est le pays/année. Un test de Wald révèle la présence d'hétéroscédasticité que je corrige avec l'utilisation d'erreur standard robuste.²⁵ Comme la plupart des données budgétaires (Breunig 2011), les variables sont fortement autocorrélées à travers le temps. Pour corriger cette autocorrélation, j'utilise des modèles de correction d'erreur. Ce modèle ajoute une variable dépendante décalée comme prédicteur pour tenir compte des changements dynamiques à travers le temps. Chaque variable indépendante est décalée d'un an et différenciée (« *first differenced* »). Les modèles de correction d'erreur permettent aussi distinguer entre les effets à long terme²⁶ et les effets à court terme d'un changement dans les variables indépendantes (De Boef et Keele 2008). L'effet de court terme réfère à l'impact d'un changement dans la variable indépendante l'année subséquente, alors que l'effet de long terme reflète un changement dans l'équilibre de long terme du niveau de la variable dépendante. Il est pertinent de distinguer les effets de court terme des effets de long terme puisque les budgets évoluent de manière incrémentale ou ponctuelle (Breunig 2011). Il est possible que l'impact des décisions prises à la suite d'un changement dans la marge de

²⁵ L'utilisation de « panel corrected standard errors » ne change pas les résultats.

²⁶ L'effet de long terme est calculé avec une transformation de Bewley.

manœuvre d'un État prenne un certain temps à se manifester. Ces modèles utilisent aussi des effets fixes pour le temps et les pays. L'effet fixe par pays permet de contrôler pour des variables non observées spécifiques à chacun des pays qui ne varient pas à travers le temps. L'effet fixe sur le temps contrôle pour des variations communes à tous les pays lors d'une même année, ce qui est nécessaire pour notre modèle parce que la marge de manœuvre des États est particulièrement affectée par les crises économiques. Ces modèles sont représentés par l'équation suivante.

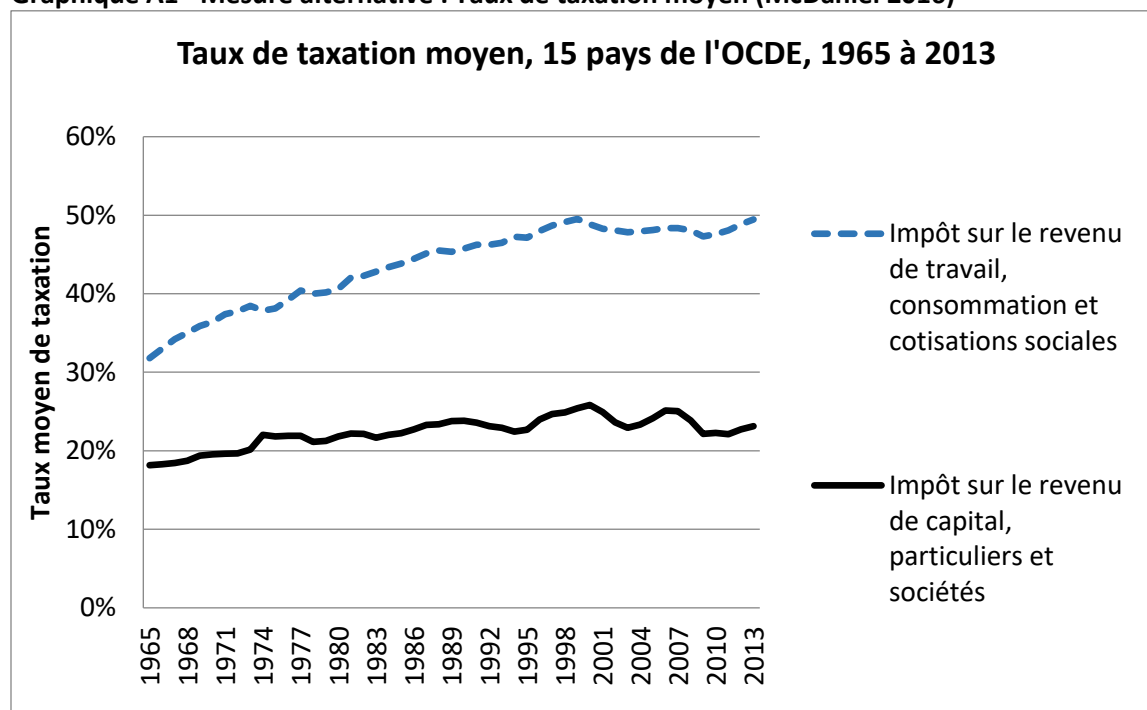
$$\Delta Y = \alpha + Y_{t-1} + \beta_1 \Delta X_{1t} + \beta_2 X_{1t-1} + \varepsilon$$

Excepté les effets fixes, nous n'utilisons pas de variables contrôle. Bien entendu, ne pas utiliser de variables contrôle augmente le risque d'un biais causé par l'omission de variables importantes. En effet, il est possible que des variables omises de la régression influencent tant la marge de manœuvre fiscale que les variables dépendantes. Par exemple, une augmentation du taux de chômage pourrait entraîner une hausse des dépenses sociales et une baisse des revenus, diminuant la marge de manœuvre fiscale et augmentant la dette publique. Cependant, notre objectif est d'analyser les impacts des changements dans la marge manœuvre des États, non pas leurs causes. Utiliser des variables contrôles telles que le chômage, l'inflation, la croissance ou le vieillissement de la population confondrait les effets et les causes d'une contraction de la marge de manœuvre fiscale. Puisque la marge de manœuvre est directement une fonction de ces variables contrôle, les inclure dans le modèle risque d'effacer les effets de la variable indépendante. Nous nous contentons donc de présenter l'impact direct de notre variable indépendante sur les six variables dépendantes sélectionnées, et ce, sans variables contrôles.

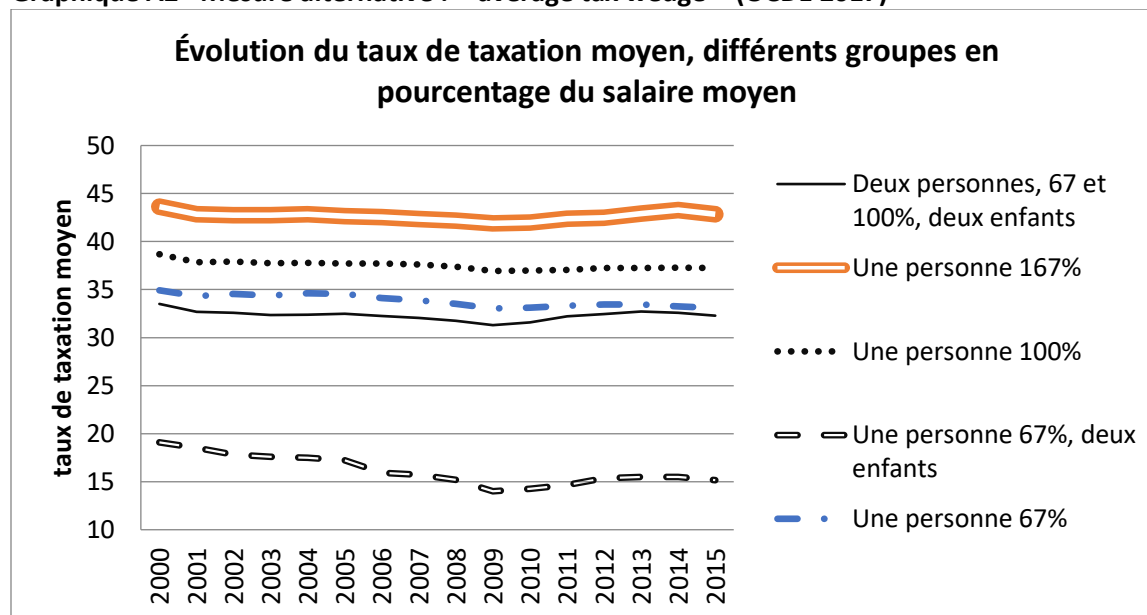
Tableau A2 Statistiques descriptives des variables utilisées dans l'analyse quantitative

Variable	Nombre d'observations	Moyenne / Écart-type standard	Valeur minimale / Valeur maximale
Éducation	652	5,17 / 1,17	1,69 / 8,63
Marge de manœuvre fiscale (Taux de prélèvements obligatoires - dépenses sociales publiques - intérêts sur le service de la dette)	738	12,32 / 4,71	0,95 / 25,99
Investissements futurs (FBCF + éducation + R&D)	476	8,76 / 1,27	5,17 / 11,99
Formation brute de capital fixe (FBCF)	566	2,71 / 0,84	0,68 / 6,06
Dépenses sociales privées	544	2,72 / 2,22	0 / 11,4
Dette publique	772	65,12 / 34,02	4,64 / 224,24
Recherche et développement	655	0,63 / 0,22	0,12 / 1,24
Tarifs des services publics	511	3,32 / 1,13	1 / 7,54

Graphique A1 Mesure alternative : Taux de taxation moyen (McDaniel 2016)

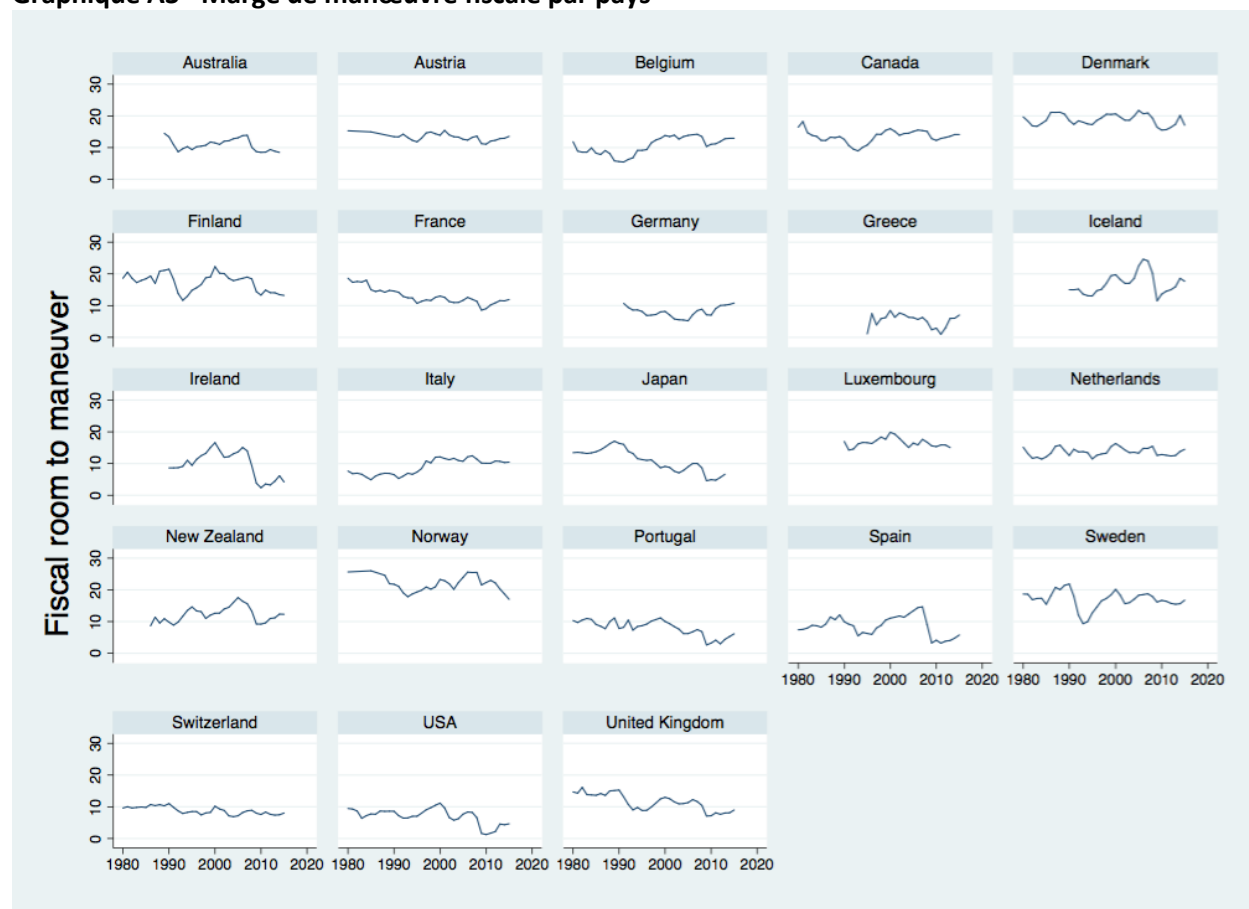


Graphique A2 Mesure alternative : « average tax wedge » (OCDE 2017)



Prioriser le court terme au détriment du long terme

Graphique A3 Marge de manœuvre fiscale par pays



Graphique A4 Démographie et éducation

